Om kommunaltjänstemän och kommunalarbetare

Av

ÅKE LARSSON

Stockholm 1948

NORDISKA BOKHANDELN I DISTRIBUTION

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550020_0040

OM KOMMUNALTJÄNSTEMÄN OCH KOMMUNALARBETARE

Med särskild hänsyn till kollektivavtalets utbredning

Akademisk avhandling

AV

ÅKE LARSSON

Stockholm 1948

NORDISKA BOKHANDELN I DISTRIBUTION

77b/49

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

TRYCKERIAKTIEBOLAGET FYLGIA, STOCKHOLM 1948

FÖRORD.

Vid framläggande av denna avhandling vill jag med tacksamhet nämna de personer och institutioner, vilka haft betydelse för dess tillkomst.

Till min ämneslärare, professor Halvar Sundberg, riktas härvid främst mitt vördsamma tack för att han med stor välvilja ägnat ej allenast tid utan också intresse åt mitt avhandlingsarbete, samt för att jag, närhelst jag önskat, haft möjlighet att anlita hans vittomfattande insikter i kommunalrätt och praktisk kommunalförvaltning.

De institutioner inom universitets- och organisationsliv, vilka i främsta rummet anlitats i samband med mitt arbetes tillkomst, äro Carolina rediviva, Kungliga Biblioteket och Socialvetenskapliga biblioteket samt Svenska Kommunalarbetareförbundets, Sveriges Kommunaltjänstemannaförbunds, Sveriges Arbetsledareförbunds, Svenska Stadsförbundets och Svenska Landstingsförbundets kanslier. Till ledning, funktionärer och tjänstemän vid dessa institutioner riktas ett tack för deras frikostiga hjälp och ofta dokumenterade tålamod.

Till sist vill jag betyga min tacksamhet mot alla övriga, som på olika sätt bistått mig under mitt arbete.

Stockholm i maj 1948.

ÅKE LARSSON.

INNEHÅLL.

Sid.

Förkortningar VII

Källor IX

Inledning XXII

Kap. I.

Om den kommunala verksamhetens utveckling efter 1862 1

Stadskommunernas kompetens s. 1. — Utvecklingen inom affärsverksförvaltning och besläktade grenar s. 7. — Utvecklingen i anslutning till särskilda författningar s. 14. Förvaltningsorganisationens tillväxt s. 28.
De kommunala arbetstagarnas tillväxande i antal s. 36.

Kap. II.

Begreppen kommunaltjänsteman och kommunalarbetare 47

Terminologien i de författningar, som röra kommunalstyrelsen s. 47. — I vissa andra författningar s. 51. — "Arbetstagare" och "kommunala tjänstemän" i förhandlingslagarna s. 56. — Begreppen kommunaltjänsteman och kommunalarbetare såsom uttryck för olikartade anställningsformer s. 62.

Kap. III.

Det kommunala anställningsförhållandets utformning 65

Bestämmelser i författningarna om anställningsvillkoren s. 65.
Kommunens egen reglering av anställningsförhållandet s. 74.
Normaltjänstereglementets tillkomst s. 77.
Normaltjänstereglementets innehåll s. 82.
Kollektivavtalet s. 89.
Landstingets specialbestämmelser s. 91.
Anställningsfrågornas handläggning s. 92.

Kap. IV.

Anställningsformernas tillämpning på olika arbetstagare 95

Allmänna iakttagelser s. 95. — Arbetstagarefunktionernas differentiering s. 95.
Tjänstemannaställning för vissa kroppsarbetare och närstående grupper s. 103. — Arbetsledaren s. 104.
Kollektivavtalens ökade utbredning s. 117. — De lägre tjänstemännen och arbetarna. Tjänstemannatypens om-

vandling s. 117. — De kommunala arbetstagareorganisationernas betydelse s. 129. — Svenska kommunalarbetareförbundet s. 131. Sveriges kommunaltjänstemannaförbund s. 138. — Antal kollektivavtal s. 147.
Tabell s. 152 f.
Avtal för brandmän s. 155. — För sjukhuspersonal s. 165. — Översikt s. 173. — För övriga grupper s. 174.

Kap. V.

1939 och 1942 års rättsfall 178

Tidigare rättsfall s. 178. — 1939 års rättsfall s. 179. — 1942 års rättsfall s. 182. — Rättsfallens innebörd s. 185.

Kap. VI.

De kommunala arbetstagarnas ämbetsansvar 187

Gällande bestämmelser s. 187. — Historik s. 187. — Sundbergs tolkning s. 191. Wetters s. 193.
Innebörden av termen förvalta s. 194. — "Förvalta och verkställa" s. 201. Reuterskiölds tolkning s. 207.
"De tjänstemän, som under ämbets- eller förvaltningsmyndigheterna lyda", s. 210. — Hagströmer och finländsk rätt s. 213. — Lagrummets tredje led s. 216.
Rättspraxis s. 219. — Kommunala arbetstagare s. 219. — Notisfall s. 224. — Statliga arbetstagare s. 225. — Notisfall s. 228. — I vissa fall har 25: 22 ej ansetts tillämplig s. 230.
Vissa slutsatser s. 232. — Straffrättskommitténs förslag s. 236. — Några synpunkter s. 240.

Kap. VII.

Ämbetsansvarets betydelse för kommunens möjlighet att ingå kollektivavtal 247

Återblick s. 247. — Sunddbergs ståndpunkt s. 250. — En parentetisk anmärkning s. 251. — Förvaltningsorganens ämbetsansvar s. 255. — Lydnadsplikten s. 258. — Strejkförbudet s. 262.
Om dess betydelse för 1936 och 1940 års förhandlingslagar samt om dessa lagars innebörd s. 263. — Slutsats s. 267.

Kap. VIII.

Några iakttagelser om de kollektivavatlsanställdas ämbetsansvar 269

Iakttagelser om särskilda grupper s. 270. — Tabell s. 276.

FÖRKORTNINGAR.

ADD Arbetsdomstolens domar.
AK Andra kammaren.
AlkL Lag 12.6.1931 om behandling av alkoholister (alkoholistlag).
BarnmorskeF KF 30.6.1943 om anställande av distriktsbarnmorskor m. m.
BrL Brandlag 15.6.1944.
BrSt Brandstadga 15.7.1944.
BvL Lag 6.6.1924 om samhällets barnavård och ungdomsskydd.
ByL Byggnadslag 30.6.1947.
BySt Byggnadsstadga 30.6.1947.
Daco De anställdas centralorganisation.
EpL Epidemilag 19.6.1919.
FBL Lag 12.5.1917 om fastighetsbildning i stad.
FK Första kammaren.
FKS Förordning om Kommunalstyrelse i stad 21.3.1862.
FolkskSt Kungl. Maj:ts förnyade stadga 26.9.1921 ang. folkundervisningen i riket.
FolktandvK KK 3.6.1938 ang. statsbidrag till folktandvård.
FortsskSt Kungl. Maj:ts stadga 16.9.1918 för fortsättningsskolan.
FvL Lag 14.6.1918 om fattigvården.
HSt Hälsovårdsstadga 19.6.1919.
KB Konungens befallningshavande.
KF Kungl. förordning.
KFörhL Lag 17.5.1940 om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.
KK Kungl. kungörelse.
KRegl Kungl. reglemente.
KU Konstitutionsutskottet.
LBuÄ Lag 14.6.1917 om barn utom äktenskap.
LFS Lag 6.6.1930 om församlingsstyrelse.
LKBorgm Lag 17.6.1932 om kommunalborgmästare.
LKF Lag 13.6.1919 om kommunalförbund.
LKL Lag 6.6.1930 om kommunalstyrelse på landet.
LKS Lag 6.6.1930 om kommunalstyrelse i stad.
LLt Lag 20.6.1924 om landsting.
LO Landsorganisationen.
LSkSt Lag 6.6.1930 om skolstyrelse i vissa kommuner.
LU Lagutskottet.
LVD Lag 7.6.1934 om vägdistrikt.

LäkarInstr Allmän läkarinstruktion 19.12.1930.
MB Missgärningsbalk.
NAT Nordisk administrativt tidsskrift.
NJA Nytt juridiskt arkiv, avd. I.
OSt Kungl. Maj:ts ordningsstadga för rikets städer 24.3.1868.
PolL Lag 6.6.1925 om polisväsendet i riket.
PolRegl K. Polisreglemente 26.9. 1925 för riket.
prot. Protokoll.
prop. Proposition.
Reg. R:n Regeringsrätten.
RekvL Rekvisitionslag 30.6.1932.
RG Reichsgericht.
RÅ Regeringsrättens årsbok.
SB Straffbalk.
SinnessjSt Kungl. Maj:ts stadga 19.9.1929 ang. sinnessjukvården i riket.
SjL Lag 20.12.1940 om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus.
SjSt Kungl. Maj:ts stadga 20.12. 1940 ang. lasarett, sjukstugor och tuberkulossjukvårdsanstalter.
SL Strafflag 16.2.1864.
SLT Sveriges landstings tidskrift.
SOS Sveriges officiella statistik.
SOU Sveriges offentliga utredningar.
SpL Stadsplanelag 29.5.1931.
SST Svenska Stadsförbundets Tidskrift.
StCVerkstsk Kungl. Maj:ts stadga 10.10.1941 för centrala verkstadsskolor.
StHFolksk Kungl. Maj:ts förnyade stadga 7.6.1934 för högre folkskolor.
StKFlsk Kungl. Maj:ts stadga 24.9.1928 för kommunala flickskolor.
StKMsk Kungl. Maj:ts stadga 2.6.1933 för kommunala mellanskolor.
TaxF Taxeringsförordning 28.9. 1928.
TCO Tjänstemännens Centralorganisation.
ÖÄ Överståthållarämbetet.

KÄLLOR.

I. Periodiska skrifter.

Affärsekonomi. Organ för industriell organisation, kontorsorganisation, räkenskapsväsen, försäljning och reklam 1933—.

Arbejdsgiveren. Medlemsblad for Dansk Arbejdsgiver- og Mesterforening. Köbenhavn. 1900 —.

Arbetsdomstolens domar. 1929—.

Arbetsledaren. Utgiven av Sveriges Arbetsledareförbund. 1908 —.

Bankvärlden. Svenska Bankmannaförbundets tidskrift. 1920 —.

Byggnadsindustrien. 1931 —.

Ekonomisk tidskrift. 1899—

Fackföreningsrörelsen. Organ för Landsorganisationen i Sverige. 1920 —.

Finsk kommunaltidskrift. Utgiven av Kommunala Centralbyrån i Finland. 1916 —.

Förvaltningsrättslig tidskrift. 1938—.

Handelsarbetaren. Organ för Svenska Handelsarbetareförbundet. 1909—.

Handelstjänstemannen. Tidskrift för Handelstjänstemannaförbundet. 1930—.

Industritjänstemannen. Organ för Svenska Industritjänstemannaförbundet. Svenska Brukstjänstemannaföreningen. 1921—.

Kommunalarbetaren. Svenska Kommunalarbetareförbundet. 1911—.

Kommunaltjänstemännens Tidskrift. Organ för Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund. 1937—.

Kontoristen. Utgiven av Göteborgs Kontoristförening. 1905—.

Landskommunernas tidskrift. Organ för Svenska landskommunernas förbund. 1920—.

Meddelanden från Svenska landstingsförbundets byrå. 1921—.

Medlemsblad för statsförvaltningens tjänstemannaförening. 1930—.

Mekanisk Verkmästartidning. Organ för Mekaniska Verkmästareförbundet. 1929—.

Metallarbetaren. Organ för arbetarna inom Sveriges metallindustri. Utgiven av Svenska Metallindustriarbetareförbundet. 1889—.

Naumanns tidskrift. Tidskrift för

lagstiftning, lagskipning och förvaltning. 1864—1888.
Nordisk administrativt tidsskrift. 1920—.
Nytt juridiskt arkiv. Avd. I. 1874—.
Postala meddelanden. Utgiven av Kungl. Generalpoststyrelsen. 1931—.
Regeringsrättens årsbok. 1909—.
Sociala meddelanden. Utgivna av Kungl. Socialstyrelsen. 1903—.
Statistisk Årsbok. Utgiven av Kungl. statistiska centralbyrån. 1914—.
Statsvetenskaplig tidskrift, för politik, statistik, ekonomi. 1899—.
Svensk Statsförvaltning. Utgiven av Sveriges Statstjänstemannanämnd. 1937—.
Svensk Juristtidning. 1916—.
Svensk Tidskrift. 1914—.
Svenska Stadsförbundets Tidskrift. Organ för Sveriges städer, köpingar och municipalsamhällen. Sthlm 1909—.
Sveriges Landstings Tidskrift. 1914—.
Tidning för sjukhuspersonalen. Utgiven av Svenska Sjukhuspersonalförbundet. 1927—.
Tidskrift för Göteborgs stads tjänstemän. 1920—.
Verkstäderna. Organ för Sveriges Verkstadsförening. 1905—.
Årsbok för Sveriges landsting. Utgiven av Svenska landstingsförbundets byrå. 1936—.

II. Kommittébetänkanden.

Comiterades till Reglering af Rikets Styrelse-Verk Underdåniga Betänkande. Sthlm 1823.
Förslag till Allmän Criminallag. Sthlm 1832.
Om Lag-Comitténs förslag till Allmän Criminal-lag. Betänkande afgifvet af Juridiska Fakulteten och Philosophie Professorerne vid Upsala universitet. Upsala 1833.
Förslag till Allmän Criminallag. Andra Upplagan med de förändringar, hvilka Lag-Comitéen vid slutgiltig granskning af Förslaget infört. Sthlm 1839.
Underdånigt betänkande med dertill hörande handlingar, angående Fattigvården i Riket, utom Stockholms Stad jemte dermed sammanhang egande ämnen. Sthlm 1839.
Utlåtande i anledning av anmärkningar vid förslaget till Allmän Criminallag, af Lagcommittén. Andra upplagan. Sthlm 1840.
Förslag till Straffbalk. Sthlm 1844.
Förslag till Straffbalk. Protokoll och reservationer. Sthlm 1844.
Förslag till kyrkolag och särskilda lagar rörande kyrkowäsendet samt kyrkostadgar. Sthlm 1847.
Underdåniga betänkanden och Förslag till 1:o Förordning om Kommunalstyrelse på landet, 2:o Förordning om Kommunalstyrelse i Stad, 3:o Förordning om Kyrkostämma samt Kyrko- och Skolråd, 4:o Förordning om Landsting. Afgivna den 31 oktober 1859 af Den dertill i Nåder förordnade Komité. Sthlm 1859. (Cit. Bet. rörande kommunalstyrelsen.)
Förslag till lag angående sundhetsförhållandenas ordnande i riket afg. 17.6.1859. Sthlm 1859.
Om Kommunal-Reformen. Underdånigt Utlåtande av magistra-

ten i Norrköping. Norrköping 1861.

Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkande II: 2. Sthlm 1915.

Betänkande avgivet av Kommittén för ordnande av förhållandet mellan staden och dess arbetare angående — — —. Stockholms stadsfullmäktiges handlingar 1918. Bihang Nr 47 till Beredningsutskottets utlåtande och memorial för år 1918.

Und. Betänkande rörande regleringen av statens ämbetsverks och myndigheters löneförhållanden m. m. LVI 1918.

Betänkande med förslag till enhetliga bestämmelser för kommunala befattningshavare i större och medelstora städer avgivet av en inom Kommunala Centralbyrån för frågans behandling särskilt tillsatt kommitté. Sthlm 1919.

Betänkande med förslag till lag om begränsning av arbetstiden. Avgivet den 25.1.1919. Sthlm 1919.

Socialstyrelsens förslag 16.12.1920 till lag ang. förhandling mellan staten och dess tjänstemän. Sthlm 1920.

SOU 1924: 45. Kommunal affärsverksamhet i de svenska städerna. Sthlm 1924.

SOU 1927: 4. Utredningar till belysande av arbetsfredsfrågan. Sthlm 1927.

SOU 1928: 2. Yttrande och förslag angående revision av gällande förordningar om kommunalstyrelse på landet och i stad m. m. Sthlm 1928.

SOU 1930: 13. Utredning angående kommunalförvaltningens ordnande i städerna efter processreformens genomförande. Sthlm 1930.

SOU 1932: 22. Betänkande med förslag till reglemente angående tjänstepension för arbetare i statens tjänst. Sthlm 1932.

SOU 1933: 4. Principbetänkande med förslag till skatteutjämnande åtgärder genom överflyttning till staten eller större kommunala utdebiteringsområden av kostnader för kommunala förvaltningsuppgifter. Sthlm 1933.

SOU 1934: 16. Betänkande med förslag till lag angående vissa ekonomiska stridsåtgärder m. m. Sthlm 1934.

SOU 1934: 30. Utlåtanden över betänkande med förslag till lag angående vissa ekonomiska stridsåtgärder m. m. Sthlm 1934.

SOU 1934: 48. Utredning rörande reguljär luftfart samt luftfartsmyndighetens organisation. Sthlm 1934.

SOU 1935: 18. Betänkande med förslag till lag om arbetsavtal. Sthlm 1935.

SOU 1935: 59. Betänkande med förslag till lag om förenings- och förhandlingsrätt. Sthlm 1935.

SOU 1936: 41. Betänkande med förslag rörande förhandlingsordning för statstjänstemän. Sthlm 1936.

SOU 1937: 49. Betänkande med förslag till lag om semester. Sthlm 1937.

SOU 1938: 13. Betänkande angående förvärvsarbetande kvinnors

rättsliga ställning vid äktenskap och barnsbörd. Sthlm 1938.
SOU 1938: 56. Betänkande med förslag till lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. Sthlm 1938.
SOU 1939: 19. Betänkande om statstjänstemäns ställning vid arbetskonflikter. Sthlm 1939.
SOU 1939: 49. Betänkande med förslag till ändring i lagen om förenings- och förhandlingsrätt. Sthlm 1939.
SOU 1942: 10. Betänkande med förslag till brandlag och brandstadga m. m. Sthlm 1942.
SOU 1943: 43. Betänkande med förslag till omläggning av den kommunala beskattningen m. m. Del III. Sthlm 1943.
SOU 1944: 47. Statens sjukhusutredning av år 1943. Betänkande I. Utredning och förslag rörande den förvaltningsekonomiska statistiken vid kroppssjukhusen. Sthlm 1944.
SOU 1944: 53 och 54. Betänkande med förslag till förstatligande av polisväsendet i riket och åklagarväsendet i rikets städer. Sthlm 1944.
SOU 1944: 69. Straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten. Sthlm 1945.
SOU 1945: 38. Betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner. Sthlm 1945.
SOU 1947: 53. Kommunallagskommitténs betänkande. Med förslag angående ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet. Sthlm 1947.

Underdåniga förslag till Strafflag för Storfurstendömet Finland, — — —, jemte motiver till dessa förslag. Utarbetade af en tillförordnad komité. Hfors 1875.
Underdåniga förslag till Strafflag för Storfurstendömet Finland, Förordning om verkställighet af straff samt — — — jemte motiver till dessa förslag. Utarbetade af en för granskning af de år 1875 tryckta underdåniga förslag till enahanda författningar tillförordnad kommitté. Hfors 1884.
Kommittébetänkande N:o 15 1923 från kommittén för uppgörande av förslag till omorganisation av stadskommunernas centralförvaltning. (Finland.)

III. Litteratur.

Allmänna bestämmelser i kommunala kollektivavtal 1946. I. Arbetstagare vid kommunernas industriella och allmänna arbeten, trafikföretag o. dyl. Sthlm 1946.
Andersen, P., Dansk forvaltningsret. Kbhvn 1936.
Andersen, P., Om Tjenestemandsstrejker. NAT 1930. (Cit. Andersen i NAT 1930.)
Anställnings- och avlöningsförhållanden för lägre personal i allmän tjänst. Utg. av K. Socialstyrelsen. SOS. Sthlm 1931.
Arbetsledning i teori och praktik. Minnesskrift med anledning av Sveriges industriförbunds

arbetsledareinstituts 10-åriga verksamhet 1930—1940. Sthlm 1940.
Arbetsstatistik. A:5. Utgiven af K. Kommerskollegii afdelning för arbetsstatistik. Sthlm 1910.
Aspegren, G., Lagarna om olycksfall i arbete m. m. Sthlm 1930.
Befattningshavare i statens och de större städernas tjänst, deras antal och löneförmåner åren 1919—1924, av K. Socialstyrelsen. SOS. Socialstatistik. Sthlm 1925.
Bergendal, R., Lärobok i rättskunskap. III. Lund 1928.
Bergfalk, P. E., Om Svenska Städernas Författning och Förvaltning. Uppsala 1838.
Berner, A. F., Lehrbuch des Deutschen Strafrechts. 8 Aufl. Leipzig 1898.
Binding, K., Das Amtsverbrechen und seine legislatorische Behandlung. Der Gerichtsaal, Bd 64. 1904.
Binding, K., Lehrbuch des gemeinen Deutschen Strafrechts. Zweiter Band. Zweite Ableitung. Leipzig 1905.
Blomberg, K. H., Föreläsningar över kommunalrätt. Handskrift i Upsala universitetsbibliotek. B 380 e.
Boethius, B., Magistraten och borgerskapet i Stockholm 1719—1815. Sthlm 1943.
Bromé, J. L., Karlskrona stads historia. Del II. Karlskrona 1930.
Croner, F., De privatanställdas arbetstidsförhållanden. Sthlm 1938.
Croner, F., De svenska privatanställda. En sociologisk studie. Sthlm 1939. (Cit. Croner.)
Croner, F., Industritjänstemännens anställningsförhållanden. Del I. Löne- och utbildningsförhållanden. Sthlm 1940. (Cit. Industritjänstemännen del I.)
Dalgren, L., Västerviks historia. Västervik 1933.
Davidsson, D., Kommunernas rätt att driva affärsrörelse enligt svensk lagstiftning. Ekonomisk tidskrift 1909.
De svenska städernas kollektivavtal. Med hänsyn till den senaste utvecklingen av kommunalarbetarnes avtalsförhållanden. En redogörelse utarbetad inom Kommunala Centralbyrån. Sthlm 1910.
Delldén, C. O., Förslag till Kommunal-Lag för Sverige. Upsala 1839.
Ebermayer — Eichelbaum, Das Reichs-Strafgesetzbuch. Berlin und Leipzig 1920.
Eckstein, E., Der Beamtenbegriff im privaten und öffentlichen Recht. Archiv öff. Recht. Bd 27. Berlin 1911.
Ekelöf, G., Arbetsledning. Sthlm 1943.
Elmér, Å., Svensk socialpolitik. Andra upplagan. Lund 1945.
Eneborg, H., Några hamnpolitiska utvecklingslinjer. SST 1933. (Cit. Eneborg i SST 1933.)
Eneborg, H., Om det svenska hamnväsendet 1912—1937. Några uppgifter och anteckningar med anledning av Svenska Hamnförbundets 25-åriga tillvaro. SST 1937. (Cit. Eneborg i SST 1937.)
Enghoff, K., Kristianstad 1614—1914. Historisk festskrift. Lund 1914.

Erneberg, H., Strängnäs under stadsfullmäktiges styrelse 1875—1925. Strängnäs 1926.

Fahlbeck, E., Offentlig förvaltning genom enskilda. Förvaltningsrättsliga studier II. Sthlm 1941.

Fellenius, W., Hamnväsendets utveckling under den senaste 50-årsperioden. Minnesskrift utgiven av Svenska Stadsförbundets Tidskrift — — —. Sthlm 1912. (Cit. Fellenius.)

Fellenius, W., Några meddelanden beträffande våra större och medelstora hamnar. SST 1916. (Cit. Fellenius i SST.)

[Ferlin], Stockholms stad i juridiskt, administrativt och borgerligt hänseende. Sammandrag av kammarrättsrådet P. R. Ferlins arbete med samma titel. Sthlm 1859.

Folkräkningen den 31 december 1920 av Statistiska centralbyrån. Del V. Folkmängden efter yrke. SOS. Sthlm 1923.

Folkräkningen den 31 december 1940 av Statistiska centralbyrån. Del III. Folkmängden efter yrke. SOS. Sthlm 1943.

Freisler, R., Der Treuegedanke im neuen Strafrecht. Deutsches Strafrecht 1936.

Fürst, Th., Kort handledning vid tillämpningen av lagen om arbetarskydd. Sthlm 1913.

Gierke, O., Das deutsche Genossenschaftsrecht. I. Berlin 1868.

Gneist, R., Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Berlin 1869.

Grante, P., Om den kommunala instruktions- och finansmakten. Lund 1946.

Gynther, S., Blekings historia och beskrivning. Del IV. Sthlm 1847.

Göteborgs kommunalkalender 1946. Årg. XVIII. Utgiven av Göteborgs stads statistiska byrå. Gbg 1946.

[Hagströmer], Anteckningar efter prof. Hagströmers föreläsningar i straffrätt. Uppsala universitets handskriftsamling B 172: b: 2 och B 182 l 18.

[Hagströmer], Anteckningar i allmänna straffrättens speciella del på grundval av prof. Hagströmers föreläsningar. Sjätte omarbetade upplagan. Juridiska föreningen. Uppsala 1936.

Hagströmer, J., Granskning af underdåniga förslag till Strafflag för Storfurstendömet Finland, — — —, utarbetade af den för granskning af 1875 års förslag tillförordnade kommitté. Uppsala 1884.

Hambré, M., Tankar om nödvändigheten af förbättring i landets indelning och organisationen af dess Styrelse — Förvaltningar. Sthlm 1815.

Hammarskjöld, C. G., Bidrag till tolkning av K. förordningarne den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet och i stad samt om kyrkostämma med ledning af prejudikat. Sthlm 1888.

Hartmansdorff, A., Förslag till inrättningen af Sveriges Statsförvaltning. Förra Afdelningen. Sthlm 1823.

Hasselberg, G., Vänersborgs historia. Vänersborg 1944.

Hazelius, J. A., Föreläsningar

öfver Krigskonsten. Förra delen. Sthlm 1839.
Heffter, Ueber Verbrechen und Disciplinar-Vergehungen der Staats- und Kirchendiener. Neues Archiv des Criminalrechts. 13 Band. Halle 1833.
Hellgren, G., Översikt av brandväsendets utveckling i Sveriges städer (köpingar) från 1860-talet intill vår tid. Minnesskrift utgiven av Svenska Stadsförbundets Tidskrift — — —. Sthlm 1912.
Herlitz, N., Kommunala tjänstemäns rättsställning enligt svensk rätt. NAT 1937. (Cit. Herlitz i NAT 1937.)
Herlitz, N., Svensk stadsförvaltning på 1830-talet. Sthlm 1924.
von Hofsten, E., Vad är en tjänsteman? Morgon-Tidningen 16.3.1946.
Huber, E. R., Rechtsformen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung. Verw. archiv 1932.
Hushållsbudgeter och livsmedelskonsumtion i städer och tätorter 1940—1942. Av K. Socialstyrelsen. SOS. Socialstatistik. Sthlm 1942.
Höjer, K. J., Den svenska socialpolitiken. En översikt. Sthlm 1947.
Hölder, E., Amt, Selbstverweltung und juristische Person. Archiv öff. Recht. 21 Bd 1927.
Ihrfelt, G., Kommunalförvaltningens rationalisering. SST 1946.
Industriarbetareförbund. Utredningar samt förslag till sammansättning av förbund enligt industriförbundsprincipen. Fastställd av Landsorganisationens representantskap vid sammanträden i december 1924 och januari 1925. Sthlm 1925.
Industritjänstemannaförbundet. Minnesskrift. Sthlm 1945.
Jacobi, A., De svenska städernas kollektivavtal. SST 1917.
Jellinek, G., System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2:e durchgeseh. u. verm. Aufl. Tübingen 1905. (Cit. Jellinek System.)
Jellinek, G., Allgemeine Staatslehre. Berlin 1914. (Cit. Jellinek Staatslehre.)
Jeserich, K., Entwicklungstendenzen der gemeindlichen Selbstverwaltung. Zeitschrift f. d. gesamte Staatswissenschaft. Bd 98. 1938.
Jägerskiöld, S., Spårväg eller järnväg? FT 1942.
Karlsson, H., Städernas möjligheter att nedbringa sina löneutgifter. SST 1923.
Kempermann, E., Grundgedanken eines ständischen Strafrechts. Zeitschrift f. d. gesamte Strafrechtswissenschaft. 56 Band. 1937.
Klee, K., Das Verbrechen als Rechtsguts- und als Pflichtverletzung. Deutsches Strafrecht 1936.
Kollektivavtal i Sverige år 1922. Av K. Socialstyrelsen. SOS. Socialstatistik. Sthlm 1923.
Kollektivavtal angående anställnings- och avlöningsförhållanden för vid kommunernas sjukhus, vårdhem och anstalter anställda arbetstagare. Svenska Stadsförbundet och Svenska Kommunalarbetareförbundet. 1947—48. Sthlm 1947.

Kollektivavtal mellan Landstingens centrala lönenämnd och Svenska Kommunalarbetareförbudet. År 1947. Sthlm 1946. (Cit. Landstingsavtalet.)

Kollektivavtal. Allmänna bestämmelser i kommunala kollektivavtal 1946. I. Arbetstagare vid kommunernas industriella verk, allmänna arbeten, trafikföretag o. dyl. Svenska Stadsförbundet och Svenska Kommunalarbetareförbundet. Sthlm 1946.

Kommunal författningshandbok. Andra upplagan. Utgiven av H. G. F. Sundberg och H. Berglund. Sthlm 1945.

Kommunal författningssamling för Uppsala stad. Utgiven av Magistraten i Uppsala. Januari 1941. Uppsala 1941.

Kommunalarbetarnas löner i Sverige 1865—1930. Undersökning verkställd på uppdrag av Svenska städernas förhandlingsorganisation. Sthlm 1933. (Cit. Kommunalarbetarnas löner.)

Kommunalkongressen 1907. Utgifven af E. Palmstierna. Berättelse öfver förhandlingarna. Centralförbundet för Socialt Arbete. Sthlm 1908.

Kommunernas finanser år 1944. Av Statistiska centralbyrån. I. Städernas finanser. SOS. Finanser. Sthlm 1948.

Kooperativ verksamhet i Sverige år 1940. Av Socialstyrelsen. SOS. Socialstatistik. Sthlm 1942.

von Köhler, L., Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrechts. Stuttgart—Berlin 1935.

Laband, P., Deutsches Reichsstaatsrecht. Tüb. 1907.

Lagergrén, A., Några anteckningar om vatten-, gas- och elektricitetsverkens samt de elektriska spårvägarnas utveckling i våra samhällen. Minnesskrift utgiven av Svenska Stadsförbundets Tidskrift — —. Sthlm 1912.

Larsson, Y., Kommunalförvaltningens organisation och arbetssätt i Sveriges, Englands, Frankrikes, Preussens, Österrikes, Danmarks och Norges städer. En redogörelse utarbetad inom Kommunala centralbyrån. Sthlm 1909 (Cit. Larsson 1909.)

[Larsson, Y.,] Kommunalförvaltningens organisation. Studier och reformförslag av Johan Bååth (m. fl.). Utgiven av —. Sthlm 1918. (Cit. Larsson 1918.)

Larsson, Y., Beslut, verkställighet och förvaltning enligt kommunallagarna. StvT 1911. (Cit. Larsson i StvT 1911.)

Larsson, Y., Statsuppsikten över de svenska kommunerna. SST 1922. (Cit. Larsson i SST 1922.)

Linde, L. G., Systematisk framställning af Svenska Ekonomi-Lagfarenheten. Andra omarbetade upplagan. Sthlm 1868.

Lindh, E., Anteckningar rörande gaturenhållningen i städerna. SST 1938.

Lindholm, H., Drätselförvaltningens organisation i de svenska städerna. Med särskild hänsyn till nyare reformförsök. Sthlm 1915.

Lindholm, H., Kommunal affärsverksamhet i de svenska städerna. Sthlm 1924. (Cit. Lindholm.)

Lindstedt, G., Översikt av den

svenska fattigvårdens historia. Sthlm 1915.

Linnér, L., De kommunala affärsverken och kommunallagarna. SST 1923.

Maurach, R., Handlungspflicht und Pflichtverletzung im Strafrecht. Deutsches Strafrecht 1936.

Minnesskrift utgiven av Svenska Stadsförbundets tidskrift till 50-årsdagen av förordningens om kommunalstyrelse i stad utfärdande den 21 mars 1862. Sthlm 1912.

Montgomery, A., Svensk socialpolitik under 1800-talet. Sthlm 1934.

Müller, J., Fattigvården i Stockholm från äldre till nyare tid. Sthlm 1906.

Myrberg, I., Om statstjänstemäns rättsställning enligt svensk rätt. Sthlm 1943.

Nilsson, J. E., Sundsvalls historia. Del V. Sundsvall 1942.

Normaltjänstereglemente för städernas ordinarie befattningshavare. Sthlm 1945.

Normaltjänstereglemente för ordinarie befattningshavare i landskommunerna. Sthlm 1945.

Norstedts juridiska handbok. Under redaktion av N. Alexandersson och B. Petri. Sthlm 1946.

Nyström, B., Kommunalarbetarna. Minnesskrift utgiven av Svenska Stadsförbundets tidskrift — —. Sthlm 1912. (Cit. Nyström.)

Nyström, E., Kommunalrättsliga spörsmål rörande stödernas vattenlednings-, gas- och el.verk. SST 1938 (Cit. Nyström i SST 1938.)

Oppenheim, L., Die Rechtbeugungsverbrechen. Leipzig 1886.

Palmén, J. Ph., Juridisk handbok för medborgerlig bildning. Hfors 1859.

Pestalozza, B., Rechtsgutsverletzung oder Pflichtverletzung. Deutsches Strafrecht 1938.

Platou, C., Statstjenestemenns Retstilling efter norsk Ret. NAT 1922.

Presidenten, Frih. Löfvenskjölds yttrade serskildta Mening uti Kongl. Komitén till organiserandet af Rikets Styrelseverk. Sthlm 1823.

Protokoll förda vid Sveriges Kommunaltjänstemannaförbunds ordinarie kongress i Stockholm den 1—3 september 1944, Sthlm 1945.

Quiding, N. H., Svenskt allmänt författningsregister för tiden från år 1522 till och med 1862. Sthlm 1865.

Rabenius, Th., Handbok i gällande förvaltningsrätt. Uppsala 1866.

Reuterskiöld, C. A., Om kommunalanställdas förenings- och förhandlingsrätt samt ämbetsmannaansvar. SST 1938. (Cit. Reuterskiöld i SST 1938.)

Reuterskiöld, C. A., Statsförvaltning genom enskilda. Festskrift för Hägerström. Uppsala 1928. (Cit. Reuterskiöld i Festskrift.)

Reuterskiöld, C. A., Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. II. Förvaltningen. Uppsala 1933. (Cit. Reuterskiöld.)

Rhyne, Ch. S., Labor unions and

municipal employe law. Washington 1946.
Rinman, E. B., Arbetsaftal och kollektivaftal. Sthlm 1907. (Cit. Rinman, Arbetsavtal.)
Rinman, E. B., Städerna som arbetsgifvare. Sthlm 1907. (Cit. Rinman, Städerna.)
Rooth, H., Till frågan om kommuns rätt att anslå medel till främjande av bostadsproduktionen. SST 1945.
Rosin, H., Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. Annalen d. D. Reichs 1883.
Rydin (Handskrift, Uppsala B 392 er).
von Rotteck, C., Lehrbuch des Vernuftsrechts und der Staatswissenschaften. Stuttgart 1834.
Rygård, H., Gasindustriens nationalekonomiska betydelse. SST 1945.
Schaffstein, F., Das Verbrechen eine Rechtsgutverletzung? Deutsches Strafrecht 1935. (Cit. Schaffstein I.)
Schaffstein, F., Der Streit um das Rechtsgutsverletzungsdogma. Deutsches Strafrecht 1937. (Cit. Schaffstein II.)
Schalling, E., Sockenmenighetens utveckling till juridisk person. StvT 1927.
Schmidt, F., Om kollektivavtal för stats- och kommunaltjänstemän. FT 1945. (Cit. Schmidt i FT 1945.)
Schmidt, F., Om kollektivavtal för kommunala tjänstemän. Svenska kommunalarbetareförbundets verksamhetsberättelse 1945. Sthlm 1946. (Cit. Schmidt i Verksamhetsberättelse 1945.) 1874.
Schröder, H.,—Nyberg, K., En bok om Arvika. Arvika 1933.
von Schultz, R., Städernas ordningsväsen. Minnesskrift utgiven av Svenska Stadsförbundet tidskrift — —. Sthlm 1912.
Schütze, R. Th., Lehrbuch des Deutschen Strafrechts. Leipzig
Serlachius, A., Förslag till ny strafflag. I. Allmänna delen. Hfors 1921.
Sjögren, V., Om stadsläkareinstruktionen. Sthlm 1903.
Stensholm, W., Arbetarskyddslagstiftningen. Sthlm 1941.
Stock, U., Entwicklung und Wesen der Amtsverbrechen. Leipziger rechtswissenschaftliche Studien. Heft 67. Leipzig 1932.
Stockholms kommunalarbetareavtal. Specialbestämmelser 1945. Sthlm 1945.
Strafgesetzbuch Sowjetrusslands, (v. H. Freund,) Mannheim 1925.
Ståhlberg, K. J., Finlands förvaltningsrätt. Allmänna delen. Åbo 1940.
Sundberg, H. G. F., Kommunalrätt. Allmänna delen. Sthlm 1947. (Cit. Sundberg.)
Sundberg, H. G. F., Den svenska stapelstadsrätten. Sthlm 1927. (Cit. Sundberg, Stapelstadsrätten.)
Sundberg, H. G. F., Några anteckningar till SL 25: 22. SvJt 1928. (Cit. Sundberg i SvJt 1928.)
Sundberg, H. G. F., I vilken omfattning äger kommunen ingå kollektivavtal med sin personal? SST 1931. (Cit. Sundberg i SST 1931.)

Sundberg, H. G. F., Kommunala förtroendemäns ansvar. SST 1933. (Cit. Sundberg i SST 1933.)

Sundblad, N. K., Kommunaltekniska anläggningar under de senaste 75 åren. SST 1936.

Svenska akademiens ordbok. Lund 1898 —.

Svenska Fattigvårds- och barnavårdsförbundets kalender 1944. Sthlm 1944.

Svenska Industritjänstemannaförbundet 1920—1945. Minnesskrift. [Utg. Malmström, C. G.] Sthlm 1925.

Svenska Kommunalarbetareförbundet:

Svenska Kommunalarbetareförbundet 1910—1935. Sthlm 1935.

Stadgar för Svenska Kommunalarbetareförbundet. Sthlm 1910.

Stadgar för Svenska Kommunalarbetareförbundet, antagna vid kongressen den 12—18 augusti 1923. Sthlm 1923.

Stadgar, antagna vid kongressen 19—26 augusti 1928. Sthlm 1928.

Stadgar, antagna vid kongressen den 11—18 juni 1933. Sthlm 1933.

Stadgar, antagna vid kongressen den 1—9 augusti 1943. Sthlm 1943.

Styrelse- och Revisionsberättelse över Sv. Kommunalarbetareförbundets verksamhet omfattande tiden mars 1910—31 dec. 1912. Sthlm 1913.

Redogörelse över Sv. Kommunalarbetareförbundets verksamhet 1 januari—1 juli 1918. Sthlm 1918.

Styrelse- och Revisionsberättelse över Sv. Kommunalarbetareförbundets verksamhet omfattande tiden 1 jan. 1918—31 dec. 1922. Sthlm 1923.

Styrelse- och Revisionsberättelse 1926. Sthlm 1927.

Styrelse- och Revisionsberättelse 1927. Sthlm 1928.

Verksamhetsberättelser, t. o. m. 1946. (Cit. Verksamhetsberättelse.)

Handbok 1939. Sthlm 1939.

Statistiska löneuppgifter 1940—1942. Sthlm 1943.

Svenska landstingsförbundet 1920—1945. Minnesskrift. Sthlm 1945.

Svenska Sjukvårdspersonalförbundet. Stadgar antagna den 24 och 25 mars 1923.

Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund, stadgar antagna den 21 juni 1936. Sthlm 1945.

Sörndal, O., Den svenska länsstyrelsen. Lund 1937.

Tarjanne, T., Några nya former av förvaltningsverksamhet. NAT 1937.

Thomson, A., Gammal och ny arbetslöshetspolitik. Ett genombrott. Sthlm 1944.

Thulin, G., Statens civila befattningshavares ställning. NAT 1922. (Cit. Thulin i NAT 1922.)

Thylin, H., Den svenska sjuk- och hälsovården. Ett genombrott. Sthlm 1944.

Thyrén, J. C. W., Förberedande utkast till strafflag. Spec. delen VII. Lund 1928.

Thörnberg, E. H., Från det moderna samhället. Sthlm 1935.

Tjänstereglemente för landstingens befattningshavare. År 1947. Sthlm 1946.

[Tjänstereglemente.] 1947 års allmänna tjänstereglemente för Stockholms kommunalstyrelse. Sthlm 1948. (Korrektur.)

Triepel, H., Staatsdienst und staatlich gebundener Beruf. Leipzig 1911.

Trotzig, K., Hedemora stads historia. Hedemora 1943.

Törngren, E., Kommunerna och statens bostadsstöd. SST 1942. (Cit. Törngren i SST 1942.)

Törngren, E., Förslaget till normaltjänstereglemente för städernas ordinarie befattningshavare. SST 1945. (Cit. Törngren i SST 1945.)

Uppsala universitets handskriftssamling. B 172: b: 2, B 182 1 18 och B 380 e.

Wachenfeld, Fr., Lehrbuch des deutschen Strafrechts. München 1914.

Wachinger, K., Verbrechen und Vergehen im Amte. Bes. Teil. Berlin 1906.

Wacke, G., Das Dienstrecht der Behördenangestellten. Berlin 1933.

Wallin, H., Gränsdragningen för det kollektiva avtalet inom sjukhus- och fattigvårdsförvaltningen. SST 1939. (Cit. Wallin i SST 1939.)

Wallin, H., Stadskommunerna och förhandlingslagarna. SST 1942. (Cit. Wallin i SST 1942.)

Wallmark, P. A., Översikt af de förnämsta åtgärder inom förvaltningens alla grenar ifrån år 1809 till och med 1833. Sthlm 1835.

Wartiovara, P., Statstjänstemäns rättsliga ställning i Finland. NAT 1925.

Vejde, P. G., Växjö stads historia. Växjö 1942.

Wendt, I., Malmö, en skildring i ord och bild. Malmö 1914.

Verksamhetsberättelse. Se under Svenska Kommunalarbetareförbundet!

Verkstadsavtalet 1942. Avtal mellan Sveriges Verkstadsförening och Sveriges Arbetsledareförbund 1942. Sthlm 1945.

Westerståhl, J., Svensk fackföreningsrörelse. Sthlm 1945.

Westman, E. G., Vad är kommunal myndighet? SST 1941. (Cit. Westman i SST 1941.)

Westman, E. G., Lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. Sthlm 1943. (Cit. Westman.)

Westman, E. G., Lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. FT 1941. (Cit. Westman i FT 1941.)

Wetter, F., Vilka arbetstagare i kommunernas tjänst äro underkastade ämbetsmannaansvar? SST 1937. (Cit. Wetter i SST 1937.)

Wetter, F., Genmäle. SST 1938. (Cit. Wetter i SST 1938.)

Wiesener, G., Staten og Tjenestemennene. NAT 1922.

Vinberg, S., De svenska hamnarnas tekniska utveckling åren 1912—1936. SST 1937.

[Winrot,] Anteckningar efter Professor Winroths Rättshistoriska föreläsningar i Straffrätt. Genomsedda och bearbetade av Professor Winroth. Lund 1889.

Wohlin, N., Det industriella underbefälet. Statistisk utredning om verkmästare och förmän inom till Svenska arbetsgivareföreningen anslutna industrier. Sthlm 1929.
Voigt, F., Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff und juristische Erscheinung. Heft 110. Leipzig 1938.
Wretlind, E. W., Undersökningar rörande Stockholms mortalitet. (Med. arkiv, band III: 8 1866.)
Åkerman, J., De s. k. industriverkens ställning inom den kommunala förvaltningen. SST 1924.
Öberg, Th., De kommunala tjänstemännen. Minnesskrift utgiven av Svenska Stadsförbundets tidskrift — — —. Sthlm 1912.
Överenskommelse angående allmänna bestämmelser i kollektivavtal för landskommunernas arbetstagare vid kommunernas industriella verk, allmänna arbeten o. dyl. 1947. Sthlm 1947.

IV. Övriga källor.

Stadsfullmäktigetryck.
Reglementen och instruktioner för förvaltningsorgan och befattningshavare.
Tjänstereglementen.
Kollektivavtal.
Handlingar tillhörande Svenska kommunalarbetareförbundet.
Handlingar tillhörande Svenska stadsförbundet.

INLEDNING.

I denna avhandling, vilken avser att lämna ett bidrag till belysandet av begreppen kommunaltjänsteman och kommunalarbetare ur synpunkten av det kommunala arbetstagareförhållandets reglering genom kollektivavtal och tjänstereglemente, skall frågan om anställningsförhållandets utformning granskas främst ur tvenne synpunkter. Det ena spörsmålet gäller de kommunala myndigheternas möjligheter att ingå kollektivavtal med de anställda, och det andra har samband med frågan om kollektivavtalets faktiska utbredning bland arbetstagarna.

Sedan förf. i Kap. I sökt visa hur det kommunala arbetstagareelementets snabba tillväxande framgått som en följd av kommunalverksamhetens expansion efter 1862, och sedan i Kap. II ett bestämmande skett av avhandlingens kommunaltjänstemanna- och kommunalarbetarebegrepp, påbörjas den förstnämnda uppgiften i Kap. III. Där redovisar först den lagstiftning, som i kommunallagarna och i andra lagar rörande kommunalstyrelsen på ett eller annat sätt bestämmer om särskilda moment i befattningshavarens ställning. Därefter undersökes huru städerna med den betydande frihet, som de sedan gammalt ägt på detta område, så småningom tillskapat enhetliga former för anställningsförhållandets reglering. Särskild uppmärksamhet har härvid ägnats åt normaltjänstereglementet för städerna, vars tillkomst bildar epok i modern svensk stadsförvaltning och som utan tvivel kommer att spela en

betydande roll i framtiden. På liknande sätt redovisas vissa mera betydande kollektivavtal.

Undersökningen om kommunens möjlighet att sluta kollektivavtal koncentreras i avhandlingen genom tvenne i Kap. V refererade rättsfall till spörsmålet om arbetstagarnas ämbetsansvar. Ämbetsansvarets närmare betydelse i detta sammanhang diskuteras i Kap. VII, varjämte i Kap. VI undersökes ämbetsansvarets utsträckning och lämnas en redogörelse för sådana fall, då kommunala arbetstagare av domstol förklarats hänförliga under SL 25:22.

Ett annat syfte med framställningen har därjämte varit att ur vissa synpunkter söka belysa hur de lagregler, vilka sålunda äga betydelse för kollektivavtalsfrågan, fyllt sin funktion. Detta har skett dels genom framställningen i Kap. IV om kollektivavtalets utbredning och dels genom ett i Kap. VIII utfört försök att avgöra, i vilken utsträckning de i Kap. IV redovisade arbetstagarna äro underkastade ämbetsansvar.

Det resultat, som framgår av denna jämförelse, skulle möjligen ge förf. tillfälle och anledning att ytterligare undersöka de antagna rättsnormernas ändamålsenlighet och att uppställa regelalternativ samt söka konstatera dessas verkningar. Förf. har dock utbrutit ett tillämnat Kap. IX, emedan han ansett sig — på samma sätt som i fråga om en de lege ferenda-diskussion om ämbetsansvaret — behöva ett fullständigare material om arbetstagarnas funktioner, arbetsuppgifter etc. än det, som, erhållet från enskilda städer, nu står honom till buds, för att kunna föra en realistisk diskussion om dessa frågor.

I stället har förf. begränsat sig till att ge ett ytterligare bidrag till belysningen av frågan om de tillämpade rättsreglernas ändamålsenlighet genom att, såsom förf. ser det, upptaga den i detta sammanhang primära — och aktuella — uppgiften att låta framställningen om kollektivavtalets utbredning framstå som ett resultat av en skildrad utveckling, i vilken

framförallt arbetstagareförhållandets fortgående omvandling och fackorganisationernas alltmera ökade betydelse framstå såsom särskilt beaktansvärda moment. Även ur denna synpunkt har Kap. I givits formen av en översikt av allmänna yttre drag i kommunalverksamhetens utveckling med stark ökning av förvaltningsorgan och kommunal personal som följd.

Det må även framhållas, att de förhållanden, som belysas i framställningen om arbetsledning och arbetstagaretypens omvandling, ägt en direkt betydelse för domstolarnas uppfattning om ämbetsansvarets gränser.

För att åstadkomma en begränsning av arbetets omfattning har förf., där detta varit möjligt, i regel anknutit endast till städernas förvaltning och sådan lagstiftning, som avser städerna.

Termerna arbetstagare, befattningshavare eller anställda användas ej i avhandlingen för att beteckna särskilda grupper kommunal personal.

Kap. I.

OM DEN KOMMUNALA VERKSAMHETENS UTVECKLING EFTER 1862.

Stadskommunernas kompetens omfattar dels sådan verksamhet, som har sin omedelbara grund i LKS § 3, dels ock sådan verksamhet, som kommunen genom särskilda författningar bemyndigats upptaga eller ålagts att ombesörja.

Vad först angår bestämmelserna i LKS fingo dessa såsom känt sin principiella utformning först genom 1862 års förordning om kommunalstyrelse i stad i 1 §:s stadgande därom, att kommunens medlemmar själva äga att "vårda sina gemensamma ordnings- och hushållnings-angelägenheter, såvitt icke, enligt gällande författningar, det tillkommer offentlig ämbetsmyndighet att dem handhava. Om behandling av kyrkliga angelägenheter, samt ärenden rörande folkskolan är särskilt stadgat."

Uttryckets relativa obestämdhet och den kommunala utvecklingen under de år, som närmast följde efter lagfästandet, medförde emellertid vissa riksdagsinitiativ för att åstadkomma lagändringar i förtydligande syfte. Dessa initiativ kunna näppeligen förstås som en reaktion mot de liberala tänkesätt, vilka utgjorde grundvalen för kommitténs arbete och satte sin prägel på detsamma, varom åtskilliga ofta citerade uttalanden vittna.[1] Snarare äro de att betrakta som

[1] Se t.ex. Bet. rörande kommunalstyrelsen, s. XI. I samma liberala anda uttalade sig Allm. besvärs- och ekonomiutskottet i dess utlåtande 1860 n:o 161.

uttryck för samma önskan att understryka gemensamhetskravet i hushållningsangelägenheterna, som vi senare ofta möta i regeringsrättens praxis. Så hemställes — närmast med anledning av kommunernas begynnande engagemang i järnvägsföretag — i motioner vid 1871, 1872 och 1873 års riksdagar om sådan ändring eller förklaring av kommunallagarna, att de ärenden, som borde hänföras till kommunens gemensamma hushållningsangelägenheter, bleve närmare bestämda och begränsade.[2] I ett svar på en interpellation vid 1871 års riksdag uttalade civilministern i liknande fråga, att regeringen borde taga sig väl till vara för att godtyckligt ingripa i kommunens liv och inskränka dess självbestämningsrätt. Framförallt hyste han den meningen, att en kommun i allmänhet vore bättre än någon annan i tillfälle att bedöma, vad som vore av behov och till gagn för kommunen.[3] Lagutskottet vid 1872 års riksdag instämde emellertid i den uppfattning, som interpellantenmotionären uttalade, och menade, att lagstiftningen i detta fall vore svävande och mångtydig. Man kunde därför tänka sig att uppdraga bestämdare gränser omkring den kommunala kompetensen genom att antingen likt 1843 års sockenstämmoförordning företaga en uppräkning av ärendena eller genom negativa bestämmelser förekomma, att kommunerna befattade sig med sådana företag, som, även om de indirekt medförde gagn för flertalet av kommunens medlemmar, likväl ej avsåge att fylla mera allmänna kommunalbehov.[4] Av särskilt intresse är här, att vid riksdagsbehandlingen medlemmen av kommunallagstiftningskommittén, J. J. Nordström, uttalade den ofta åberopade meningen, att de spekulativa, på vinst

[2] Motioner AK 1871: 187, 1872: 149, 1873: 131, 1875: 8

[3] AK:s prot. 1 bandet s. 216, 367, 376.

[4] LU 1872: 14 s. 20 ff. Ett flertal reservationer framfördes emellertid mot utskottets ståndpunktstagande bl.a. av greve Sparre, som med ganska stor skärpa hänvisade till bristerna hos den metod, vilken kom till användning i 1843 års sockenstämmoförordning, och som menade, att ingen anledning funnes att hämma den kommunala utvecklingen, något som utan tvivel skulle bli följden av införandet av en sådan bestämmelse (s. 24 ff).

beräknade, fria företagen ej kunde inrymmas under begreppet kommunens gemensamma angelägenheter.[5] [6] — Lagutskottet vid 1873 års riksdag avstyrkte däremot en likalydande motion under hänvisning till att en praxis vore under utbildande, vilken toge sikte på att förhindra missbruk av kommunalfriheten utan att likväl inskränka eller förhindra en gagnelig utveckling av kommunallivet.[7]

Liksom de nu skildrade försöken att ersätta kommunallagarnas generalklausul med regler, som syftade till ett närmare bestämmande av kommunens verksamhetskrets, ej ledde till något resultat, medförde ej heller de initiativ någon omedelbar framgång, vilka motionsvägen togos 1920 för att i kompetensutvidgande syfte bereda möjlighet för kommunerna att helt och hållet eller som delägare grunda och driva ekonomisk verksamhet av olika slag.[8] I utskottsutlåtandet framhölls dels under hänvisning till utbildad praxis, att något hinder ej förelåge mot en naturlig och ändamålsenlig affärsverksamhet, dels att en utvidgning av kommunernas verksamhet i enlighet med framtida krav bättre tillgodosåges genom ändringar i gällande praxis än genom förändrad lagstiftning om den kommunala kompetensen. Utskottet vore emellertid ej främmande för tanken på en formell omredigering av ifrågavarande bestämmelser och förutsatte, att denna fråga borde uppmärksammas vid en allmän revision av kommunalförfattningarna.[9]

Den allmänna översyn över kommunalförordningarna, som

[5] FK:s prot. 1872, 2 bandet s. 202 f.

[6] Denna fråga hade för landstingens del uppmärksammats redan i förslaget till Förordning om Landsting, där det i § 2 stadgades: "Ej må landsting inlåta sig på bedrivande av spekulativa företag." Reservationer avgåvos emellertid av ledamöterna C. J. Stolpe och S. G. Troil, vilken senare (s. 117) avrådde från tanken att förhindra landstinget att inlåta sig på vissa företag endast därför att dessa kunde komma att lämna vinst. Även Allm. besvärs- och ekonomiutskottet 1859/60 n:o 161 s. 34 hyste en liknande mening, även om tanken otvivelaktigt vore riktig, att landstingen ej finge inlåta sig på spekulativa företag.

[7] LU 1873: 41.

[8] Motion AK 1920: 296.

[9] AK:s femte tillfälliga utskotts utlåtande nr 11.

här åsyftades och som utfördes av Hjalmar Hammarskjöld, kom emellertid ej att beröra frågan om en utvidgning av kompetensområdet.[10]

Gällande bestämmelser återfinnas som nämnts i LKS § 3: "Stadskommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. — Angående vården om kyrkliga angelägenheter samt folk- och fortsättningsskoleväsendet är särskilt stadgat."

En tolkning av detta lagrum har ej sin plats i denna översikt.[11] Större intresse äger den rikhaltiga rättspraxis, som

[10] SOU 1928:2. De vid samma riksdag motionsvägen föreslagna betydande utvidgningarna av kompetensområdet ledde ej heller till något resultat (Motion FK nr 287 och 288; AK nr 445 och 446). Motionärerna menade, att rättspraxis i olika avseenden utgjort hinder för en ändamålsenlig tillämning av "gemensamma angelägenheter", varjämte kommunen tilldelats allt flera uppgifter, som ej kunde inrymmas under "ordnings- och hushållningsangelägenheter" utan fastmera vore att hänföra till välfärdsanordningar. Utskottet ställde sig emellertid avvisande till tanken på en sådan utvidgning och menade, att gällande bestämmelser genom praxis fått en jämförelsevis klar och bestämd betydelse (KU:s utlåtande 1930 nr 30 s. 9).

[11] Tolkningssvårigheter uppstå särskilt när det gäller uttrycket "gemensamma", och uppnåendet av ett resultat synes förutsätta en undersökning av innebörden vid tiden för 1860-talets lagstiftning och dess betydelse för lagstiftaren vid en tidpunkt, då begreppet kommunen — "lokalen" ersatte det äldre menighetsbegreppet. Fråga uppstode då ock i vad mån lagstiftaren ansett, att ärenden kunnat vara gemensamma — kommunala utan att beröra kommunens samtliga medlemmar eller majoriteten därav. I detta avseende vore det uppenbarligen av nöden att ställa kompetensreglerna i relation till de övriga bestämmelser i förarbetena och i kommunalförordningarna, vilka taga sikte på bestämmandet av kommunbegreppets omfattning och innebörd. För tolkningsfrågan se närmare C. G. Hammarskjölds "Bidrag till tolkning av K. Förordningar den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet och i stad" Sthlm 1888 s. 35. Denna kommentar bygger i första hand på ganska tidigt prövade kommunala beslut, varför materialet varit tämligen begränsat. Se ock Sundberg s. 491 ff, som företrädesvis i enlighet med viss praxis anlägger kvantitativa synpunkter på begreppet "gemensamma".

vuxit fram på grundval av generalklausulens svävande och elastiska utformning. I detta avseende gäller otvivelaktigt, att uttydningen av "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter" i väsentlig grad fått sin prägel därav, att ordet "gemensamma" tolkats med utgångspunkt från kvantitativa värderingar. En ledande synpunkt har varit, att en åtgärd skulle vara till gagn för kommunmedlemmarna i gemen eller för ett stort antal därav. Denna regel har tagit sig uttryck framför allt däri, att gemensamhetssynpunkten från kommunalkompetensen uteslutit sådan verksamhet, som obehörigen tillgodosett enskild kommunmedlems intressen. I enlighet därmed ha understöd i olika former till enskild kommunmedlem ej ansetts tillhöra gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter. Detta har gällt såväl understöd av ren fattigvårdskaraktär som den därmed besläktade bostadsbefrämjande kommunalpolitiken, vissa former av arbetslöshetshjälp och stipendiegivning.[12] Denna principiella ståndpunkt har även upprätthållits i fråga om grupper av kommunmedlemmar eller eljest en minoritet inom kommunen.[13] Särskilt under senare tid kan man likväl konstatera, att Reg. R:n i viss utsträckning godkänt sådana beslut, som avsett åtgärder till gagn för allenast ett fåtal av kommunens medlemmar.[14] [15]

Överhuvud må konstateras, att lagrummets ordalydelse i väsentliga avseenden ej utgjort hinder för en naturlig utveck-

[12] RÅ 1923:30, 1925:8, 1930:1, 1933:7, 8, 1942 S 356 och 1944 S 55.

[13] Se t.ex. RÅ 1938:13, 1942 S 403, 1943 S 494. Se ock motion AK 1946:138 samt KU:s utlåtande nr 11.

[14] Se t.ex. RÅ 1939 S 13 och 59, 1940 S 178 och 1941 S 90.

[15] Generalklausulens tolkning har under de senaste åren föranlett flera initiativ i syfte att vidga den kommunala kompetensen. Sålunda har kompetensfrågan behandlats och föranlett förslag av kommunallagskommittén i dess betänkande med förslag angående bl.a. ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens (SOU 1947: 53). — I direktiven, s. 12, ifrågasattes huruvida den

ling av kommunalverksamheten, samt att dess elasticitet under medverkan av praxis banat väg för en mycket kraftig expansion. Denna utveckling sammanhänger intimt med de allmänna tekniska och industriella framsteg, som sätta sin prägel på 1800-talets senare decennier och som i fråga om städerna återspeglas i deras snabba tillväxande i antal och storlek. År 1860 fanns sålunda 90 städer med sammanlagt 414.000 invånare, medan antalet 1946 hade stigit till 125 med ett invånarantal av 2,8 milj., utgörande inte mindre än 42,3 % av hela befolkningssiffran. — I det följande skall denna utveckling närmare belysas. Det är naturligtvis ej gärna möjligt att i denna översikt lämna en uttömmande redogörelse för kommunens mångskiftande uppgifter. I syfte att giva en bakgrund och allmän introduktion till den kommande framställningen om det kommunala arbetstagareförhållandets utveckling efter 1862 — och även efter strafflagens tillkomst — skall emellertid här upptagas de ur denna synpunkt viktigare

nuvarande gränsdragningen toge skälig hänsyn till att den samhälleliga verksamheten kommit att omspänna allt flera områden. Det vore därför angeläget att utreda behovet av att utvidga den kommunala beslutanderätten. I förslaget har denna utvidgning åstadkommits på så sätt, att LKS § 3 omredigerats: "Stadskommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. — Angående vissa kommunala angelägenheter är särskilt stadgat." I detta förslag ersättes gemensamhetskravet med åtgärdernas karaktär av "allmänintresse" — "samhällsintresse", vilket enligt kommittén skulle innebära, att lämplighets-, skälighets- och ändamålsenlighetssynpunkter komma att bli avgörande. En begränsning i handlingsfriheten skulle ligga däri, att en allmän objektivitets- och rättsprincip uppställes som rättesnöre (se s. 67 ff). Kommittén har ej närmare angivit, hur "allmänintresset" i de konkreta fallen skall konstateras, och har ännu mindre uppdragit några klara gränser omkring den kommunala kompetensen. Anledning saknas därför inte att antaga, att den kommunala kompetensen enligt förslaget i praktiken kommer att sammanfalla med den mening, de kommunala representationernas majoritet ger uttryck åt.

Se ock ÖÄ:s skrivelse till Kungl. Maj:t 5.8.1944 samt SOU 1945:38 s. 339. Jfr motionerna FK 1936:174 och AK 1936:505.

verksamhetsgrenarna. Till en särskild grupp har då först av praktiska skäl sammanförts de verksamhetsgrenar, som kommunen upptagit utan annat stöd än generalklausulens bestämmelser, medan sådan kommunens övriga verksamhet, som tillkommit i anslutning till särskilda författningar, hänförts till en andra grupp.[16]

Till den första gruppen föras här den kommunala affärsverksamheten, hamnförvaltningen, fastighetsförvaltningen, drätselförvaltningen samt löne- och pensionsförvaltningen, av vilka dock den senare beröres i avhandlingens Kap. III, varjämte drätselförvaltningens centralt kommunala betydelse belyses i samband med framställningen om kommunalförvaltningens organisation. När det gäller de efter 1862 nytillkomna förvaltningsgrenar, vilka pläga sammanfattas under benämningen kommunal affärsverksamhet[17] — gas-, vatten- och elverk, kommunikationsföretag etc. — kan man särskilt markant iakttaga den kommunala verksamhetens oerhörda tillväxt samt den kommunala kompetensens utvidgning under tiden efter kommunalreformens genomförande, då man ännu hyste tvekan om lagligheten i kommunens drivande av vinstgivande företag.[18] Väl är det sant att affärsverken tillkommit i anslutning till traditionella kommunala uppgifter såsom för

[16] Författaren önskar understryka, att denna indelning — mot vilken förvisso på enskilda punkter berättigad kritik kan riktas — här kommit till användning för att om möjligt giva större överskådlighet och sammanhang åt den komplicerade bilden av kommunalverksamhetens mångskiftande delar.

[17] Stundom plägar man inrymma några av dessa affärsföretag bland de s.k. kommunaltekniska verken: gatuanläggningar, vatten-, gas- och elverk, avloppsledningar, renhållningsverk, kommunikationsverk samt stadsbyggnadsväsendet. Se t.ex. Sundblad i SST 1936 s. 309. Se ock SOU 1924:45 s. 213, där även termen affärsverk användes i mycket vidsträckt mening, liksom i SOU 1947:53 s. 75.

[18] Se ock Davidsson i Ekonomisk tidskrift 1909 s. 309 ff, där förf. går in för ett preciserande av generalklausulen genom uppräkning av uppgifterna.

tillgodoseende av ordnings-, brandskydds- och hälsovårdsintressen[19], men de ha i regel — om ej spekulativa i den meningen att vinstintresset varit dominerande vid verksamhetens upptagande — utan tvivel tillkommit under fullt aktgivande på lönsamheten, och några av dem utgöra nu en väsentlig inkomstkälla för städerna, vilket framgår av tabellen å sid. 13.

Ett exempel på nu antydda utvecklingslinjer utgöra städernas gasverk. Dessa voro, i den mån de förekommo, ännu i mitten på 1800-talet i privat ägo, och kommunalförordningarnas tillkomst och den därav följande möjligheten att tillämpa kompetensregeln utgjorde ett markant gränsmärke, i det att nytillkommande gasverk i städerna därefter i stor utsträckning uppfördes i kommunal regi, medan äldre inlöstes i den mån koncessionerna utgingo.[20] Gasverkens expansion och allt större ekonomiska betydelse för kommunerna sammanhänger i hög grad med deras förvandling från belysningsverk till verk för produktion och försäljning av bränslegas samt koks och biprodukter från gasframställningen. Numera liksom tidigare arbeta gasverken efter strängt ekonomiska principer. Detta gäller i all synnerhet nyanläggningar, och allmännyttosynpunkter torde i allmänhet ha varit ganska främmande för verksledningarna. Vinstutsikterna ha, när det gäller denna affärsgren, otvivelaktigt spelat en betydande roll vid kommunala anläggningsbeslut.[21]

Vad elektricitetsverken beträffar fingo dessa kommunal betydelse i och med att de tekniska framstegen vid slutet av 1800-talet möjliggjorde ett förbilligande av den elektriska energien. 1900-talets tvenne första decennier beteckna ett

[19] SOU 1924: 45 s. 6.

[20] För den äldre utvecklingen se Rygård i SST 1913 s. 219 ff samt SST 1916 s. 420 och 1918 s. 300 ff. — På sina håll hävdade man även efter 1862 den tidigare uppfattningen, att verksamheten hörde till den privata företagsamheten. Se Lagergrén s. 273, SST 1917 s. 9 samt omfattande diskussioner i stadsfullmäktigeprotokollen från denna tid. Se även Kommunalkongressen 1907 s. 202 ff.

[21] Åkerman, SST 1924 s. 321 och Linnér, SST 1923 s. 137.

genombrott i städerna[22], där först konkurrens rådde mellan enskilda och samhällsägda företag, och där senare halvkommunala företag ersattes av helkommunala[23], som nu antingen utgöras av kraft- och distributionsverk eller enbart distributionsverk, vilka förmedla från staten eller enskild förvärvad energi. Verksamheten uppvisar under senare år en markant ökning, vilket dels sammanhänger med städernas större befolkningstäthet och dels beror på att elverken numera inte bara leverera belysningsenergi utan också sådan för hushållsändamål, trafikmedel och industriella anläggningar.

I motsats till gas- och elverken ha anordningarna för stadsbefolkningens tillgodoseende med vatten mycket gamla anor.[24] För de moderna vattenledningsverken utgör emellertid 1860-talet begynnelsen på en snabb utveckling[25], så att redan år 1900 samtliga större och medelstora städer voro utrustade med vattenledningsverk. Denna kommunala verksamhet skiljer sig emellertid tämligen väsentligt från nyss omnämnda affärsverk. Såsom tidigare antytts ha de ursprungligen tillkommit av hälsovårds- och brandskyddssynpunkter, och även numera intaga de en sådan särställning inom den kommunala affärsverksamheten, att tvekan kan råda om det berättigade i att föra dem till denna kategori. De äga nämligen en omedelbar författningsenlig grund i HSt § 1, enligt vilken hälsovårdsnämnden har att verka för bl. a. att allmänna vattenledningar

[22] Kommunala beslut om anläggande av elverk eller engagemang i elverksföretag ha godkänts i bl.a. följande fall: RÅ 1910:15, 1917:69 och 1940 S 334. Däremot ha beslut undanröjts i den mån anläggningen skulle avse blott en mindre del av kommunen, RÅ 1915:20. Jfr det godkända fallet, RÅ 1919:95, där ¾ av kommunen berördes. Därjämte har kommunalt driven installationsverksamhet i direkt anslutning till elverket godkänts, RÅ 1946 S 529. — Enl. Sundblad i SST 1936 s. 318 tillkom det första elverket 1885; jfr dock Lagergrén s. 277.

[23] Nyanläggningar: SST 1909 s. 98, 1910 s. 215, 1912 s. 148, 1915 s. 254. Kommunalisering av privata: SST 1912 s. 229, 1913 s. 316, 1914 s. 37, 1918 s. 101, 1920 s. 100, 1924 s. 110, 1926 s. 109, 1930 s. 130, 1932 s. 133, 1935 s. 271, 1936 s. 130.

[24] Wendt s. 35, Lagergrén s. 267 samt Göteborgs kommunalkalender 1946 s. 94.

[25] Sundblad i SST 1936 s. 312.

anläggas för att tillgodose behovet av vatten till dryck, matlagning och andra hushållsbehov samt tjänligt vatten till renhållningen. Särställningen markeras ytterligare därav, att vattenledningsverken i allmänhet ej äro kalkylerade på vinst utan hålla avgifterna mycket låga. Ännu 1919 var vattenförbrukningen fri i 14 städer, men numera täcka avgifterna i allmänhet självkostnadspriset och lämna stundom ett överskott.[26] Genom anläggningskostnadernas storlek utgöra de även en betydande post i den kommunala ekonomien.

Även städernas kommunikationsväsende har tillkommit på generalklausulens grund. Kommunernas rätt att driva spårvägs- och omnibusrörelse har sålunda flera gånger fastslagits i praxis.[27] Den första spårvägen i landet anlades i privat regi i Stockholm och den första kommunalägda i Hälsingborg 1903. Kommunernas upptagande av denna verksamhet sammanhänger med elverkens tillkomst samt med den omständigheten, att städerna disponera över gatunätet och däri befintliga ledningar. För närvarande bedrives spårvägsrörelsen i städerna i kommunal eller enskild regi, eller ock drives verksamheten i bolagsform med kommunen som innehavare av aktiemajoriteten.[28] Kommunala spårvägs- och omnibusföretag finnas nu i Göteborg, Malmö, Norrköping (endast spårväg), Hälsingborg, Gävle, Jönköping, Karlskrona och Uppsala. I Stockholm drives rörelsen som aktiebolag med kommunal aktiemajoritet liksom i Sundsvall, där staden nyligen inträtt som huvudintressent.[29] — Vad den kommunala järnvägsrörelsen beträffar har tidigare omnämnts, att städerna rätt snart efter kommunalreformen började engagera sig däri. Denna utveckling fortsattes och accepterades av Reg. R:n[30] under

[26] Nyström i SST 1938 s. 152 och Linnér i SST 1923 s. 136.

[27] Se t.ex. RÅ 1924 S 149 och 1941 S 330.

[28] Kommunala spårvägsanläggningar, se SST 1909 s. 204, 1922 s. 364 och 1939 s. 458 ff. Ang. privata företag se SST 1922 s. 364, SOU 1924:45 s. 158 samt Sundblad i SST 1936 s. 318 f. Ang. diskussionen om enskild eller kommunal drift se SST 1914 s. 209 och 1915 s. 92.

[29] SST 1944 s. 454 och 1945 s. 105.

[30] RÅ 1910:102 och 103, 1911:12, 1929:74 samt 1932 S 220.

1900-talet, varvid kommunernas engagemang utgjordes av aktieteckning, ställande av borgen eller lämnande av understöd[31], och ökades under den ekonomiska depressionen vid 1930-talets början.[32] Senare ha i samband med de statliga åtgärderna för det allmänna järnvägsnätets rationalisering kommunerna i stor utsträckning överlåtit sina aktier på staten.[33] — I några fall ha städerna därjämte drivit järnvägsföretag i egen regi. Så har varit fallet i Hälsingborg[34], Lidköping[35] och Lund. I sistnämnda stad har järnvägen nyligen nedlagts.[36] [37]

Till de kommunala affärsföretagen brukar ibland även hänföras hamnväsendet.[38] Även om detta på grund av hamnens särställning ej är fullt riktigt[39], må här, i anslutning till städernas kommunikationsanstalter, något sägas om denna kommunens måhända äldsta förvaltningsgren. Utvecklingen har under långa tider gått mycket långsamt, och först 1900-talets andra decennium medförde en kraftig uppblomstring på detta område.[40] Den snabba utveckling, som då började, ägde ett direkt samband med näringslivets allmänna uppsving, järn-

[31] SST 1917 s. 359, 1918 s. 378, 1910 s. 310, 1924 s. 241, 1925 s. 231, 1927 s. 124.

[32] SST 1931 s. 452 och 1932 s. 377.

[33] SST 1939 s. 232.

[34] SST 1920 s. 325.

[35] SST 1928 s. 403.

[36] SST 1939 s. 233.

[37] I något fall har stad drivit eller engagerat sig i ångbåtstrafik. (SST 1920 s. 234 och 1931 s. 453). Under senare år ha städerna därjämte tillsammans med staten lämnat stöd åt flyget. Flygplatsen vid Lindarängen inlöstes sålunda av Stockholms stad 1924, och tillsammans med staten ha flygfält anlagts i Torslanda 1923, Bulltofta 1924 och senare vid ett flertal städer. Frågan om kommunernas engagemang upptogs av luftfartsutredningen (SOU 1934:48). För den senare mycket kraftiga utvecklingen i kommunerna se SST 1944 s. 448 ff.

[38] Se t.ex. Norstedts juridiska handbok s. 1245.

[39] Om hamnens särställning i ekonomiskt avseende jämfört med de kommunala affärsverken se Sundberg s. 470 f.

[40] För den tidigare utvecklingen se Fellenius s. 291 ff och samma förf. i SST 1916 s. 322.

vägsnätets utbyggande och användandet av allt större fartygsenheter.[41] Den nya tiden medförde ett starkt behov av arbetstagare och ställde ökade krav i tekniskt avseende rörande hamnanläggningar, lastageplatser, tillfartsleder, hamnområdets planläggning, kajbyggnader, kranar, vågbrytare, järnvägsanläggningar, dockanläggningar, isbrytare etc.[42] Hamnar finnas f. n. till ett antal av 75 och utgöra med sina höga anläggningskostnader en betydande del av hamnstädernas ekonomiska förvaltning.

Bland de verksamhetsgrenar, som pläga hänföras till affärsverksamheten, må omnämnas ytterligare några. Sålunda ha kommunerna under trycket av förra kristidens kännbara brist på resanderum tvingats att engagera sig i eller själva driva hotellrörelse.[43] Hotell ha därefter uppförts i kommunal regi, stundom i kombination med stadshus[44], eller genom aktieteckning i privata bolag. Regeringsrätten har i princip intagit en positiv hållning till denna nya verksamhetsgren[45], men i några fall ha kommunalrepresentationens beslut undanröjts, enär annat ej visats än att fråga vore om renodlad affärsverksamhet snarare än en kommunens gemensamma angelägenhet.[46] I den kommunala affärsverksamheten kunna även innefattas teatrar, pantlåneinrättningar[47] och vedgårdar. En erinran må även göras om de kristidsföreteelser, som uppkommo här och var i städerna under första världskriget, då livsmedelsaffärer, bagerier och skomakerier inrättades i kommunal regi.[48]

[41] Eneborg i SST 1937 s. 290 ff. För den moderna utvecklingen se även Svenska hamnförbundets avdelning i SST.

[42] Vinberg i SST 1937 s. 310 ff. — Depressionen vid 30-talets början medförde en kraftig nedgång i verksamheten. SST 1933 s. 340.

[43] SST 1921 s. 163 och 1926 s. 285.

[44] SST 1931 s. 392, 1932 s. 454 samt 1934 s. 133 och 461.

[45] RÅ 1927 S 178 och 1946 S 391.

[46] RÅ 1911:115, 1916:25 och 1946 S 427.

[47] 1943 funnos 11 kommunala pantlåneinrättningar. Sociala meddelanden 1943 s. 277.

[48] SST 1916 s. 317.

Av nedanstående tabell framgår de kommunala affärsverkens antal för 1941 och driftsresultat för år 1944.[49]

	Antal	Vinst i tusental kronor
Hamnar, kanaler, slussar	75	8.730
Vattenledningsverk	115	20.534
Gasverk	30	15.741
Elverk	90	79.207
Spårvägar	7	3.107
Övriga affärsföretag	95	7.649

Städernas nyanläggningsutgifter för affärsverken utgjorde år 1944 c:a 70 milj. kronor.

Till den första gruppen av de kommunala verksamhetsgrenarna höra slutligen även fastighetsförvaltningen, byggnadsarbetsförvaltningen och drätselförvaltningen[50], vilka väl äro av gammalt datum, men som i samband med städernas allmänna uppsving blivit av central betydelse för kommunalförvaltningen överhuvud. Redan under äldre tider förekom sålunda en rätt betydande fastighetsförvaltning i städerna, omfattande skötseln av kommunens hus och tomter, jordar och skogar[51], i vilken förvaltning numera även ingår att tillhandahålla de särskilda kommunala organen lokaler och fastigheter. Denna egendom har kommunen ofta genom donationer blivit ägare till, men den moderna utvecklingen sammanhänger framförallt med kommunens allt vanligare verksamhet som markexploatör, varigenom kommunen i icke ringa utsträckning förvärvat mark i syfte att trygga behovet för uppförande av offentliga byggnader, kommunalindustriella anläggningar, trafikleder, anstalter, hamnanläggningar, begravningsplatser etc. Därjämte ha städerna önskat ha möjligast fria händer vid stadsplanens utsträckande samt för den allmänna bostads- och tomtpolitiken, som inriktats dels på en

[49] Kommunernas finanser 1944 I s. 9 ff.

[50] Terminologien hämtad från Sundberg s. 460.

[51] Om förvaltningen därav se KF 24.7.1903 ang. förvaltningen av städernas skogar.

rationell stadsplaneanläggning, för vilken grunden utgjorts av hälsovårds-, ordnings-, brandskydds- och trevnadssynpunkter, dels på ett överhuvud vidgat inflytande på fastighetsmarknaden, särskilt vad angår tomter, varvid jämte affärssynpunkter de sociala hänsynen kommit att spela allt större roll. I nära anslutning till åtgärderna inom fastighetsförvaltningen har också byggnadsarbetsförvaltningen vuxit fram, omfattande gatu-[52], vatten och husbyggnader, reparationer och underhåll av dylika anstalter samt anläggning och skötsel av parker och planteringar. Förvaltningsgrenarnas stora ekonomiska betydelse framgår därav, att städernas bruttokostnader år 1944 för fastighetsförvaltningen utgjorde 84,4 milj. kronor, medan kostnaderna för gator, vägar, planteringar och avloppsledningar uppgingo till 96,2 milj. kronor.[53]

Vid sidan av den nu beskrivna verksamheten, som städerna efter fritt övervägande upptagit med utgångspunkt från generalklausulens bestämmelser, framstår även den del av kommunalförvaltningen, som tillkommit i anslutning till, genom åläggande eller bemyndigande i specialförfattningarna, såsom synnerligen omfattande. Ja, utvecklingen har inom denna del ofta varit snabbare, och man kan göra den iakttagelsen, att tyngdpunkten inom kommunalförvaltningen alltmera förskjutes mot det "legala" området, varvid de statliga ämbetsmyndigheternas inflytande samtidigt alltmera ökats. På samma

[52] I byggnadsarbetsförvaltningen har här av framställningstekniska skäl medtagits även sådana arbetsföretag, som staden har att ombesörja enligt bestämmelser i lag. Städernas skyldighet i fråga om anläggande och underhåll av gator, avlopp och allmänna platser har sålunda i princip fastslagits först i SpL 1907 och sedermera i FBL och i SpL 1931, där bestämmelserna återfunnos i §§ 39, 40, 42 och 54. Se nu ByL § 49 ff samt BySt § 17 ff och KK 17.11.1944 ang. statsbidrag till anläggningar för vattenförsörjning och avlopp, §§ 1 och 2. F.n. underhållas gatorna, förutom med kommunala medel, genom uttagande av bidrag från enskilda samt genom automobilskattemedel. Om denna utveckling se Lindh i SST 1938 s. 373 ff.

[53] Kommunernas finanser 1944 I s. 19 och 23.

gång gäller för denna del av kommunalförvaltningen, att utvecklingen efter 1862 först gick rätt långsamt för att under 1900-talet, och i fråga om vissa grenar i all synnerhet under 1930-talet, uppvisa en mycket snabb takt. Denna utveckling inom kommunerna är en direkt följd av den samhälleliga socialpolitik, som i trevande försök begynte omkring sekelskiftet med åtgärder i fråga om fattigvård, sjukkasseverksamhet, olycksfall i arbete och pensionsförsäkring och som tack vare ekonomiska och politiska förutsättningar under senare decennier gjort mycket stora framsteg.

Ett exempel på denna utveckling utgör hälso- och sjukvården. När det gäller den allmänna hälsovården visade städerna ännu på 1850-talet ett mycket ringa intresse för att avhjälpa de avsevärda brister, som vidlådde vatten och avlopp, renhållning och bostadsbyggande. Hälsovården bestod huvudsakligen endast i åtgärder mot smittosamma sjukdomar, och befolkningsdödligheten uppvisade mycket skrämmande siffror.[54] Efter 1860 grep man sig visserligen med större allvar an med att åstadkomma förbättringar, och framförallt tillkomsten av hälsovårdsnämnderna genom 1874 års hälsovårdsstadga innebar möjligheter till ökad aktivitet. Först genom tillkomsten av nu gällande stadga av år 1919 (HSt) kan man likväl säga, att grunden lagts för en effektiv verksamhet på detta område. Genom HSt ha nämligen mycket omfattande uppgifter tilldelats det kommunala organet, hälsovårdsnämnden. Enligt HSt § 1 åligger det sålunda hälsovårdsnämnden att bl. a. övervaka hälsotillståndet inom området och att särskilt verka för god vattenförsörjning, tillräckliga avloppsledningar, sunda bostäder och billiga varmbad samt, där så ske kan, även för friluftsbad. I städerna har nämnden också övervakningsuppgifter i fråga om gaturenhållningen samt bortforslandet av latrin och avskräde.[55]

[54] Se förslag till lag angående sundhetsförhållandenas ordnande i riket avg. 17.6.1859, Sthlm 1859. Se ock Wretlind s. 10 ff.

[55] Om andra hälsovårdsnämndens uppgifter se EpL § 1, tuberkulosförordningen 31.3.1939 §§ 5, 6, 11—13, lag 2.6.1916 om skyddskoppympning §§ 12, 16 och 21, lag 12.4.1935 om bekämpande av smittsamma

Dessa bestämmelser, varigenom städerna i vissa avseenden kunna åläggas att träffa åtgärder, ha medfört upptagandet av verksamhetsgrenar, som voro helt främmande för kommunerna vid tidpunkten för 1860-talets lagstiftning. Flera av dessa kommunala anstalter äga på samma sätt som vattenledningsverken nära släktskap med affärsverken, såtillvida som kommunerna visserligen ej primärt sökt göra rörelsen lönsam men likväl strävat efter att genom uttagande av tillräckliga avgifter undvika användandet av skattemedel för driften.

På hälsovårdsstadgans grund har exempelvis renhållningsväsendet utvecklats. Vad beträffar fastighetsrenhållningen, omfattande avträdesrenhållning, sophämtning och brunnsrensning, ålåg denna tidigare fastighetsägarna. Genom OSt 1868 § 14 och HSt 1874 lades emellertid en ny grund för verksamheten, och de kommunala myndigheterna ha därefter — om än långsamt — alltmera tagit direkt befattning med densamma. Jämte privata företag tillkommo nu på några platser kommunala renhållningsverk, och under 1900-talets första decennier blev det alltmera vanligt, att städerna inrättade kommunala verk eller kommunaliserade de privata.[56] I några fall har dock ett entreprenadsystem bibehållits[57], och i andra utgör renhållningsverket ej ett företag av stadsmonopols natur i alla avseenden, i det att stundom endast vissa grenar av arbetet äro helt kommunaliserade.[58] [59] Trots stora ansträngningar ha städerna ej lyckats göra renhållningsverken ekonomiskt bärkraftiga. De sammanlagda inkomsterna voro sålunda år 1944 13,8 milj. kronor, medan utgifterna belöpte sig på 20,3 milj. kro-

husdjurssjukdomar § 9, Lex veneris § 2, lag 29.6.1912 om arbetrskydd §§ 23 och 24, KF 19.7.1941 om kontroll av vattenledningsvatten § 8, lag 20.6.1941 om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden § 7, lag 19.5.1944 om djurskydd §§ 14 och 15.

[56] SST 1909 s. 187 ff, 1915 s. 175 ff, 1918 s. 44, 1922 s. 390 ff, 1927 s. 118, 1929 s. 263, 1935 s. 336 f, 1937 s. 276, 1940 s. 557, 1946 s. 316 ff, 1947 s. 191.

[57] Se redogörelsen i SST 1925 s. 290 ff. Se ock 1935 s. 189.

[58] Sundblad i SST 1936 s. 316.

[59] I vissa fall ha kommunala svingårdar inrättats i anslutning till renhållningsverken. Se t.ex. Göteborgs Kommunalkalender 1946 s. 114

nor.[60] — Vad gaturenhållningen[61] beträffar synes det numera vara vanligt, att städerna övertagit snöplogning och sandning av gatorna samt renhållningen av torg och andra allmänna platser. I några städer är renhållningen ett uteslutande kommunalt åliggande, varvid det är vanligt, att verksamheten ombesörjes av stadens gatuarbeten. I andra fall är uppgiften överlämnad till det kommunala renhållningsverket eller utlämnad på entreprenad.[62]

Även städernas åtgärder för uppförande av varmbadhus, anläggande av friluftsbad och tvättinrättningar äro baserade på bestämmelserna i HSt. I början av 1900-talet voro förekommande badinrättningar i regel privata, men sedermera ha kommunerna i stor utsträckning själva upptagit denna verksamhet eller beviljat anslag till privata företag.[63] Frågan, huruvida denna verksamhet kunde anses utgöra en kommunens gemensamma hushållningsangelägenhet, har några gånger prövats i Reg. R:n. Tvenne principer synas kunna utläsas ur rättsfallen, i det att godkännande av representationens beslut skett, då detsamma uppenbarligen grundats på lokala hälsovårdssynpunkter, medan besluten upphävts, då vinstintresset varit den avgörande faktorn vid verksamhetens upptagande.[64]

samt SST 1920 s. 338, 1922 s. 390, 1925 s. 353, 1932 s. 519, 1935 s. 190, 1936 s. 139 och 1942 s. 458.

[60] Kommunernas finanser 1944 I s. 13 och 20. — Utgiftssumman innefattar även utgifter för nyanläggningar.

[61] Best. om gaturenhållning återfinnas i OSt § 14, som likväl ej utsäger något om vem renhållningsbesväret skall åvila. Best. härom pläga återfinnas i särskilda ordningsstadgor eller ordningsföreskrifter, som utfärdats med stöd av OSt § 20.

[62] Lindh i SST 1938 s. 373.

[63] SST 1910 s. 213, 1912 s. 60, 1913 s. 251, 1915 s. 55, 1916 s. 146 ff, 1917 s. 422 f, 1918 s. 465, 1922 s. 529 ff, 1923 s. 446, 1925 s. 120, 1931 s. 254 f, 1932 s. 253, 1933 s. 67, 1936 s. 346, 1937 s. 54 och 480 samt 1946 s. 376 ff.

[64] Se t.ex. RÅ 1916:100 och 1918:39. I det förra fallet gällde beslutet en kuranstalt, vari ingick varmbadhus och restaurant. Beslutet upphävdes, emedan anstaltens huvudsakliga syfte syntes ha varit att affärsmässigt driva sanatorierörelse för beredande av vård åt icke-

De kommunala badhusen ha i regel ganska dålig ekonomi[65], och på senare tid ha de i flera fall kombinerats med kommunala tvättinrättningar.[66]

I nära anslutning till HSt ha reglerna om köttbesiktning och slakthus tillkommit. HSt 1874 med tillägg 1885 innehöll sålunda bestämmelser om att hälsovårdsnämnden skulle övervaka kött av djur, födoämnen och dryckesvaror, som försåldes i stad, och genom lagstiftning 1897 medgåvos städerna att införa köttbesiktnings- och slakthustvång. Enligt nu gällande lag den 11 maj 1934 angående köttbesiktning och slakthus § 2:2, skall, såvitt ej Kungl. Maj:t annorlunda förordnar, köttbesiktningstvång gälla för varje stad med 4 000 invånare eller däröver. I § 3 angivas förutsättningarna för införande av slakthustvång. I städerna tillkommo efter hand slakthus, sedan år 1899 sådan ändring vidtagits i 1897 års lag, att kommunerna ägde upptaga avgifter i sådan omfattning, att skälig ränta erhölls på anläggningskapitalet.[67] 1946 funnos 237 besiktningsställen, varav 7 voro offentliga slakthus, 74 kontrollslakterier samt 156 köttbesiktningsbyråer. Besiktningstvång hade vid samma tid införts i samtliga städer utom 6.[68] De offentliga slakthusens ringa förekomst sammanhänger delvis därmed, att en viss tveksamhet har rått ute i kommunerna om det nödvändiga i att engagera sig i en verksamhet, som mångenstädes tillfredsställande bedreves på enskilt initiativ och som alltmera syntes bli en fråga, vilken uppmärksammades av jordbrukarnas ekonomiska organisationer.[69] — Företrädesvis hälsovårdssynpunkter ha också utgjort grunden till

kommunalmedlemmar. Se även 1869:176. Godkända kommunala beslut se RÅ 1910:1, 1934 S 236 och 1934 S 368.

[65] SST 1940 s. 373.

[66] Enligt uppgift i SST 1944 s. 165 funnos då 6 kommunala tvättinrättningar. Se ock SST 1922 s. 531. Efter 1944 har utvecklingen varit synnerligen livlig. Se SST 1947 s. 151 samt SOU 1946:1 s. 195 om personalen.

[67] SOU 1924: 45 s. 271 ff och SST 1909 s. 98.

[68] SOU 1946:85 s. 24. Enligt SST 1932 s. 516 jämförd med SST 1916 s. 97 hade från 1916 intet nytt offentligt slakthus tillkommit.

[69] SST 1932 s. 516 och 1933 s. 381.

inrättandet av kommunala saluhallar och fiskhallar, vilka redan i slutet av 1800-talet började ersätta den öppna torghandeln, och som nu finnas i ett stort antal städer.[70]

Nära samband med bestämmelserna i HSt äger slutligen ock kommunernas engagemang i bostadspolitisk verksamhet.[71] Denna fråga hade uppmärksammats redan i början av 1900-talet och blev särskilt aktuell under förra världskrigets bostadskris.[72] Den kraftiga utvecklingen på detta område är emellertid av sent datum och har sin upprinnelse i de statliga stödåtgärderna och utredningsverksamheten i början på 30-talet. Under senare år ha kommunernas medverkan kommit till uttryck i mångskiftande former och har sin grund ej endast i speciallagstiftningens ålägganden utan även i kommunala beslut vid sidan därom.[73] Sålunda ställa kommunerna billiga tomter till förfogande, ingå borgen för byggnadsföretag, uppföra själva pensionärshem med statsbidrag eller förmedla bostäder, lån och statsbidrag.[74]

[70] Den äldsta tillkom i Stockholm 1875, och 1925 funnos 23 st. Se för den äldre utvecklingen SST 1925 s. 295.

[71] Genom lagändring 1936 skärptes bestämmelserna i HSt väsentligt. Se HSt §§ 8 ff.

[72] Karlsson i SST 1923 s. 183 ff.

[73] Det är synnerligen svårt att avgöra hur långt den kommunala beslutanderätten i detta avseende sträcker sig, och en begränsning ligger utan tvivel i den av rättspraxis upprätthållna regeln, att understöd ej får beredas enskilda kommunmedlemmar i annan ordning än gällande fattigvårdslag stadgar eller eljest enligt särskild lag eller författning är medgivet. Se t.ex. RÅ 1944 S 348 och 1945 S 94. Se ock SOU 1947:53 s. 81. Om den moderna utvecklingen se Törngren i SST 1942 s. 372, SST 1942 s. 558, Rooth i SST 1945 s. 539 ff och 1946 s. 2, 151, 188 och 292 samt SOU 1945:63.

[74] KK 4.9.1935 om lån och bidrag av statsmedel för beredande av hyresbostäder åt mindre bemedlade, barnrika familjer §§ 1 och 2, KK 22.6.1939 om statsbidrag till anordnande av pensionärshem. KK 30.6.1942 om tertiärlån och tilläggslån för vissa *bostads*byggnadsföretag § 2, KK 30.9.1937 om statliga bosättningslån § 3.

Om bostadsförmedling, som nu finnes i 10 städer, se SST 1945 s. 517 och 1947 s. 63 f. Kommunernas intresse för uppförande av pensionärshem är livligt. Se SST 1945 s. 261 ff.

Vad sjukvården angår har man av ålder betraktat denna som en typiskt kommunal uppgift.[75] De traditionella sjukvårdsåtgärdernas oerhörda tillväxt och de många nya sjukvårdsgrenarnas upptagande är emellertid av sent datum, och för vissa kommuner har sjukvården kommit att utgöra den primära förvaltningsuppgiften. Sålunda har under 1930-talets senare hälft samhällets kostnader för sjuk- och hälsovården fördubblats. Detta har visserligen medfört avsevärt ökade kostnader och administrationsarbete för kommunerna men i all synnerhet för staten, som alltmera genom statsbidrag engagerat sig i sjukvården.[76] Emellertid har staten ej helt och hållet ekonomiskt eller förvaltningsmässigt påtagit sig andra grenar av sjukvården än den kvalificerade sinnessjukvården och viss specialvård. I stället ha landstingen alltmera markant blivit huvudmän för sjukvården, i det att nya sjukvårdsgrenar överlämnats till landstingskommunal förvaltning. Huvudparten av landstingens sjukvårdsverksamhet utgöres av kroppssjukvårdens olika former. Vid sidan av lasarett och sjukstugor ha landstingen sålunda inrättat sanatorier, epidemisjukhus, sjukhem för kroniskt sjuka och därjämte anstalter för sinnesslöa. Dessutom handha landstingen den öppna förlossningsvården och folktandvården. Primärkommunernas uppgifter äro därför tämligen begränsade, vilket framgår redan därav, att den allmänna sjukvården för stad, som deltager i landsting, är en fakultativ uppgift (SjL § 1). Förutom den allmänna hälso- och sjukvård, som bedrives genom stadsläkare och numera även av skolläkare och socialläkare,[77] ha städerna emellertid även upptagit annan verksamhet genom inrättande av sanatorier samt anstalter för vård av lättskötta sinnessjuka eller kroniskt

[75] Se t.ex. AK:s tillfälliga utskotts utlåtande nr 6 1898 (2 avd. 2 bandet).

[76] Se för denna utveckling Thylin s. 311 ff.

[77] Se KK 15.7.1944 med bestämmelser angående den statsunderstödda hälsovården vid folk- och småskolor samt högre folkskolor. Se ock StHFolksk § 53, StKFlsk § 48 och StKMsk § 65. — Socialläkare finnas ännu endast i Stockholm och Göteborg. Se SST 1946 s. 261.

sjuka. Städernas utgifter för hälso- och sjukvård utgjorde 1944 c:a 97 milj. kronor.[78]

Däremot utgör fattigvården numera en utpräglad primärkommunal angelägenhet. Det är svårt att avgöra när den först blev en sockenangelägenhet, men det är utan tvivel den äldsta kommunala hjälpformen, och till en början innefattade den även vissa former av sjukvård, barnavård och arbetslöshetshjälp.[79] I 1817 och 1843 års sockenstämmoförordning angavs den emellertid som en socknen åvilande angelägenhet och bevarade denna karaktär under hela 1800-talet, även om diskussionen om dess statliga eller kommunala natur ofta var synnerligen livlig. 1839 års fattigvårdslagstiftningskommitté liksom riksdagen i skrivelse 1841 ställde sig sålunda på den ståndpunkten, att fattigvården vore ett gemensamt åliggande för staten, och att den ej kunde anses åligga socknen enskilt annat än till följd av en fördelning av detta statens åliggande. Praktiska skäl talade emellertid för dess ordnande som sockenangelägenhet.[80] I förarbetena till nu gällande lagstiftning, FvL, förkastades också ett statsövertagande av organisatoriska och ekonomiska skäl.[81] Senare har vid olika tillfällen frågan om ett statsövertagande återupptagits.[82] Bestämmelserna i gällande fattigvårdslag ha hittills[83] medfört en betydande ökning av fattigvårdstungan i kommunerna, därigenom att fattigvården — i förhållande till tidigare gällande 1871 års

[78] Kommunernas finanser 1944 I s. 18.

[79] Se Montgomery s. 37.

[80] Underdånigt bet. ang. fattigvården i riket. Sthlm 1839 s. 67 ff. Riksdagens skrivelse 1841 nr 401.

[81] Fattigvårdslagstiftningskommitténs bet. 1915 Del I Avd. 2 s. 53 ff samt Kungl. prop. 1918:135 s. 80 ff.

[82] Se SOU 1933:4, där skatteutjämningsberedningen avvisade ett förstatligande men föreslog en omfördelning av kostnaderna, samt motion AK 1937:351. Senast har frågan om en omprövning av socialuppgifternas fördelning mellan stat och kommun upptagits av socialvårdskommittén, enligt vilken dock kommunerna fortsättningsvis i första hand skall svara för denna verksamhet.

[83] De nya folkpensionerna torde komma att medföra en minskning i de kommunala utgifterna för fattigvård.

fattigvårdsförordning — vidgades att omfatta varje faktiskt nödläge, som hade sin grund i underårighet eller bristande arbetsförmåga. Dessa ökade omkostnader bestridas praktiskt taget helt av primärkommunernas skattemedel, varvid dock kostnaderna för sådan sjukhusvård, som utgivits av fattigvården, sedan ersättes från landstingen, i den mån de ej kunna uttagas av enskilda personer. Städernas kostnader för fattigvården, innefattande såväl den öppna som slutna vården, utgjorde 1944 omkring 74 milj. kronor,[84] och antalet understödstagare uppgick till cirka 106 000. I stadskommunerna funnos samtidigt 143 ålderdomshem.[85]

En helt ny verksamhetsgren har efter 1862 påförts kommunerna genom regleringen av barnavården, vilken länge varit föga utvecklad och därjämte organisationsmässigt förenad med fattigvården. 1924 års lag, som efter 1934 har rubriken lag om samhällets barnavård och ungdomsskydd,[86] innebär dels en koncentration av tidigare tillkomna speciallagar, dels utgör den utgångspunkten för en mångskiftande utveckling på barnavårdens och ungdomsskyddets område. Vid sidan om den alltmera omfattande omhändertagande barnavården[87] och kontrollen över fosterbarnsvården[88] skall barnavårdsnämnden även i övrigt verka för förbättrad barn- och ungdomsvård och i sådant syfte söka främja tillkomsten av erforderliga barnavårdsanstalter och vidtaga andra åtgärder till barns och ungdoms välfärd (§ 2:2).[89] Sedan genom lag år 1945 landstingen blivit huvudmän för barnhemsverksamheten (BvL kap V), ha primärkommunerna tagit sikte på anordnandet av den s.k. halvöppna barnavården — daghem, lekskolor och eftermiddags-

[84] Kommunernas finanser 1944 I s. 16 och 17.

[85] Statistisk årsbok 1947 s. 259 och 260.

[86] Genom lag 31.5.1934 har 1924 års lag utsträckts att omfatta även ungdom mellan 18 och 21 år.

[87] År 1943 voro nära 40.000 barn föremål för barnavårdsnämndernas verksamhet (Höjer s. 78).

[88] Enligt Höjer s. 79 stodo 1943 18.000 barn under barnavårdsnämndernas tillsyn som fosterbarn.

[89] Ang. barnavårdsnämndens uppgifter enligt andra författningar se under BvL § 2:3 i Kommunal författningshandbok 1946.

hem — samt barnkolonier, barnträdgårdar och rådgivningsbyråer för uppfostringsfrågor. Statsbidrag erhålles till denna verksamhet och intresset för densamma är i ständigt stigande. De statsunderstödda institutionerna för halvöppen barnavård inom rikets samtliga kommuner uppgingo 1946 till 270.[90] Daghem och eftermiddagshem finnas dock alltjämt endast i större städer.[91] Vid sidan därav ha städerna här och var inrättat ungdomsgårdar[92] samt i stor utsträckning anlagt lekplatser och idrottsplatser.[93] — I sammanhang med nu skildrade kommunala socialförvaltningsgrenar må ock erinras om de familjesociala åtgärder, vari kommunerna under senare tid tagit aktiv del. Medan den förebyggande mödra- och barnavården — omfattande mödravårdscentraler, barnavårdscentraler och mödra- och barnavårdsstationer — liksom den psykiska barna- och ungdomsvården överlämnats till landstingen, ha primärkommunerna bemyndigats upptaga hemhjälpsverksamhet samt inrätta hemhjälpsnämnder och kunna erhålla statsbidrag till denna verksamhet liksom till bekostandet av skolornas fria måltider.[94] För 1948 har socialstyrelsen sålunda fördelat ett anslag som bidrag till avlönande av 2 500 heltidsanställda hemvårdarinnor.[95]

Vidtagandet av åtgärder vid arbetslöshet har även blivit en kommunal uppgift efter 1862, till en början samordnad med fattigvården. Redan i slutet av 1800-talet började emellertid kommunerna att anordna särskilda nödhjälpsarbeten.[96] Efter

[90] Sociala meddelanden 1947 s. 423.

[91] SST 1945 s. 49, 164, 471, 576, 1946 s. 262 och 415 ff.

[92] SST 1946 s. 375 och 420.

[93] Vanligare är att idrottsanläggningar tillkommit utan särskilt stöd i specialförfattning. Sålunda var det vanligt i början på 1930-talet, att de utfördes som statskommunala reservarbeten, och senare ha de i flera fall anlagts genom anslag av tipsmedel. Se SST 1931 s. 329, 1934 s. 332, 1937 s. 109 ff, 1938 s. 197 ff, 1943 s. 231 ff och 1946 s. 552.

[94] KK 31.12.1943 om statsbidrag till social hemhjälpsverksamhet och KK 8.5.1942 ang. statsbidrag till anordnande av skolbarnsbespisning. Om hemhjälpsnämnder se SST 1945 s. 389 och 1947 s. 43 f.

[95] Sociala meddelanden 1947 s. 959.

[96] SOU 1943:43 s. 262.

första världskriget lämnade därjämte staten ett kraftigt stöd åt den kommunala verksamheten, som i form av nödhjälpsarbeten och reservarbeten tog allt större dimensioner och erhöll fastare organisationsformer. I samband med 1933 års svåra kris, då arbetslöshetssiffran steg till 186 000, ersattes de tidigare arbetsformerna med s.k. beredskapsarbeten,[97] och f.n. drives denna verksamhet i enlighet med bestämmelserna i KK den 30 juni 1934 angående statlig och statsunderstödd hjälpverksamhet vid arbetslöshet. Följande arbetsformer förekomma (kap. 2 § 10): statliga och statskommunala beredskapsarbeten samt statskommunala reservarbeten, kontant understödsverksamhet samt utbildnings- och omskolningsverksamhet. Det kommunala organet utgöres av en arbetslöshetsnämnd,[98] om vars arbetsuppgifter, tillsättning m.m. utfärdats särskild kungörelse. [99] [100]

Gemensamt för den nu skildrade utvecklingen är att primärkommunerna i hög grad anlitats för genomförandet av de allmänna socialpolitiska åtgärderna efter 1862, samt att dessa nya kommunala verksamhetsgrenar medfört avsevärt ökade kostnader från kommunernas sida:

Sociala utgifter (i miljoner kronor) 1895—1941.[100 a]

År	Staten	Primärkommunerna	Landstingen	Summa
1895	3	13	2	18
1900	5	17	3	25

[97] Thomson s. 68.

[98] Lag 30.6.1944 om arbetslöshetsnämnd § 1.

[99] KK 30.6.1944 med tillämpningsföreskrifter till lagen den 30 juni 1944 om arbetslöshetsnämnd.

[100] I detta sammanhang må erinras om att kommunernas arbetsförmedlingsverksamhet numera förstatligats först provisoriskt genom KK 7.5.1940 om statlig ledning av den offentliga arbetsförmedlingen, och sedermera definitivt från 1.1.1948 genom beslut vid 1947 års riksdag.

[100 a] Elmér s. 290 och 297. Tabellen omfattar kommunala utgifter för skilda slag av socialvård, folkförsäkringar, yrkesutbildning och arbets-

År	Staten	Primärkommunerna	Landstingen	Summa
1905	7	22	4	33
1910	11	29	7	47
1915	19	42	13	74
1920	51	103	43	197
1925	81	98	47	226
1930	108	119	49	276
1935	194	151	58	403
1939	337	174	91	602
1941	707	217	101	1 025

Samtidigt kan emellertid konstateras en betydelsefull omgruppering i kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Medan primärkommunen 1862 själv helt svarade för socialvården, ha viktigare utgifter sedermera övergått på landstingen, och framför allt har staten inträtt som huvudman, när det gäller bekostandet av de många sociala uppgifter, som tillkommit under 1900-talet. Sett ur denna synpunkt utvisar kommunens procentuella andel i socialutgifterna en ständig nedgång under de senare åren:

De sociala utgifternas procentuella fördelning 1895—1941.[100 b]

År	Staten	Primärkommunerna	Landstingen
1895	16	74	10
1900	19	67	14
1905	21	66	13
1910	23	62	15
1915	26	57	17
1920	26	52	22
1925	36	43	21
1930	39	43	18

löshet, medan i de statliga utgifterna upptagits även vissa andra ändamål. I SOU 1945:14 s. 78 upptagas utgifterna under 1941 för fattigvård, socialförsäkring, befolkningspolitik, sjuk- och hälsovård och arbetslöshetshjälp till sammanlagt 281 milj. kronor, vilken summa innefattar även landstingens utgifter. Se ock SOU 1944:33.

[100 b] Elmér s. 294.

År	Staten	Primärkommunerna	Landstingen
1935	48	38	14
1939	56	29	15
1941	69	21	10

Bland mera betydelsefulla kommunala verksamhetsgrenar återstår här att omnämna ytterligare trenne: undervisningsväsendet, polisväsendet och brandväsendet. Vad undervisningsväsendet angår — stundom inräknat bland socialförvaltningsgrenarna[101] — kan iakttagas, att kommunernas befattning därmed i vissa avseenden minskat men i andra undergått en betydande ökning. Minskningen sammanhänger därmed att den uppfattning, som redan vid mitten av 1800-talet började tränga fram om statens skyldighet att ekonomiskt bidraga till folkskoleväsendet, och som under den följande tiden resulterade i allt större statsunderstöd, vid 1930-talets mitt helt accepterades. Staten har nu övertagit hela kostnaden för kontant avlöning åt folk- och småskollärare samt lärare i slöjd och hushållsgöromål, varjämte statsbidrag bl. a. lämnas för uppförande av skolbyggnader. Däremot betonades vid 1935 års riksdag vikten av att folkskolan finge bibehålla sin karaktär av kommunal institution.[102] Å andra sidan har en ökning av kommunens uppgifter uppstått för den borgerliga kommunen framförallt genom 1930 års lagstiftning om överflyttande i vissa fall av folkundervisningen från den kyrkliga kommunen[103] men även genom nya skolformers upptagande. Redan 1877 möjliggjordes sålunda för skoldistrikten att inrätta fortsättningsskola, och denna skolform gjordes obli-

[101] Sundberg s. 475 och Reuterskiöld s. 15.

[102] Kungl. prop. 1935:174. — KK 10.12.1937 ang. statsbidrag till avlöning av lärare vid folk- och småskolor m.m. KK 24.5.1940 ang. statsbidrag för undervisning i slöjd. KK 30.6.1920 ang. statsbidrag för undervisning i hushållsgöromål. KK 6.3.1936 ang. statsbidrag till byggnader för folkskoleväsendet. Se i övrigt förteckningen i Wallin och Holmquist s. 4 och 5.

[103] Lag om skolstyrelse i vissa kommuner 6.6.1930 (LSkSt).

gatorisk 1918. Sedermera ha även tillkommit lärlingsskolor och yrkesskolor (1921) — innefattande verkstads-, handels- och hushållsskolor —, kommunala mellanskolor (1909 och 1933), kommunala flickskolor (1928) samt högre folkskolor (1934).[104] [105] — Här må även erinras om kommunernas handhavande av folk- och skolbiblioteken[106] samt deras understödjande verksamhet när det gäller sådana kulturella uppgifter som föreläsnings- och folkbildningsverksamheten, hembygdsvården och inrättandet av samlingslokaler.

Båda de återstående förvaltningsuppgifterna, polisväsendet och brandväsendet, ha av ålder betraktats som typiskt kommunala angelägenheter. Redan under första hälften av 1800-talet bildades här och var i städerna poliskårer, och genom utbrytning ur magistraterna tillkommo poliskammare i de större städerna.[107] För närvarande äro kommunerna ålagda vidsträckta skyldigheter, och deras utgifter för polisväsendet uppgå till c:a 40 milj. kr. årligen. Organiserade som polisdistrikt betala de sålunda kostnaderna för avlöning och pension, uniformer, beväpning etc. åt polispersonalen men ha tillika ett visst inflytande på tjänstetillsättningen och äga, där polisnämnder finnas tillsatta, en viss opinionsrätt (PolL § 13: 1 och 2). Staten utövar dock en synnerligen ingående kontroll över polisväsendet och bidrar i vissa fall till kommunernas kostnader (§ 15). Under senare tid har den tidigare ofta diskuterade frågan om polisväsendets förstatligande åter blivit aktuell, och efter hemställan i motioner[108] beslöt riksdagen

[104] StKYrkUnd, StKMsk, StKFlsk och StHFolksk. — Skolhem ha inrättats i vissa kommuner, se SST 1945 s. 173 och 1946 s. 264 ff. Om yrkesskolor se SST 1945 s. 473 och 1946 s. 318.

[105] Trots de stora statsbidragen äro kommunernas utgifter för undervisningsväsendet avsevärda. 1944 utgjorde sålunda bruttokostnaderna för folk- och fortsättningsskolan 99 milj. kronor och för annan undervisning 52 milj. kronor.

[106] LFS § 2:k, q och r. KK 24.1.1930 ang. understödjande av folkbiblioteksväsendet. FolkskSt § 11, StKFlsk § 12:8, StKMsk § 13:7 StHFolksk § 14:7.

[107] Schultz s. 387.

[108] Motioner 1938 FK: 211 och AK: 200 och 201.

1938 om utredning, vilken utmynnade i förslag om förstatligande, enär polisväsendet vore en samhällelig uppgift.[109] — Liksom polisväsendet har brandväsendet undergått en kvantitativt betydande utveckling. För städernas del beror denna ej allenast på städernas tillväxt utan ock på de allt större krav, som numera ställas på brandsäkerheten i tättbebyggda orter. Mycket omfattande förpliktelser ha därför ålagts kommunerna för denna verksamhet, som på grund av dess utpräglat lokala karaktär i regel ej kunnat påräkna något intresse från statsmakternas sida.[110] Enligt BrL § 1:1 skall sålunda varje stad hålla ett brandförsvar, som tillfredsställer skäliga anspråk på trygghet mot skada av brand, och enligt BrSt § 1:1 skall för varje stad finnas en brandordning upptagande de bestämmelser, som utöver vad i allmän lag, i stadgan eller eljest i vederbörlig ordning föreskrivits, äro erforderliga för ordnande av stadens brandförsvar. Under krigsåren, då städernas brandförsvar togs i anspråk framförallt inom luftskyddet, kom emellertid en ändring till stånd, och staten har engagerat sig med stora belopp[111], och numera utgår i vissa fall statsbidrag till kommunernas brandförsvar.[112] [113]

En naturlig följd av den skildrade utvecklingen har blivit en successiv och allt kraftigare tillväxt av den kommunala för-

[109] Polisutredningens förslag (SOU 1944:53 s. 352 ff). — Enligt direktiven (s. 10) vore polisväsendet att betrakta som en i huvudsak kommunal angelägenhet, medan upprätthållandet av ordnings- och kriminalpolis vore att anse som en statens primära uppgift.

[110] 1947 uppgingo utgifterna till 16,5 milj. kronor. Kommunernas finanser 1944 s. 22.

[111] SOU 1942:10 s. 51 och 133 ff.

[112] KK 13.10.1944 angående statsbidrag till uppförande av brandstationer.

[113] Till sist må erinras om de omfattande kristidsuppgifter, som i samband med senaste världskrig påförts kommunerna, och som särskilt inom landskommunerna ofta blivit mera arbetskrävande än all an-

valtningsapparaten. Inte minst gäller denna iakttagelse inom området för de förvaltningsuppgifter, som kommunen ålagts eller bemyndigats att handhava, och vilka under senare år särskilt inom socialförvaltningen ställt det kommunala lekmannaelementet inför uppgifter, som genom sin storleksordning ofta varit svåra att bemästra.

Enligt bestämmelser i särskilda författningar ha städerna sålunda skyldighet att tillsätta följande förvaltningsnämnder, vilka ock med hänsyn till kommunens lagstadgade skyldigheter i detta avseende pläga benämnas obligatoriska: fattigvårdsstyrelse, barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd, hälsovårdsnämnd, byggnadsnämnd, organ för brandförsvarets angelägenheter, familjebidragsnämnd, civilförsvarsnämnd och kristidsnämnd. — Här må erinras om att bestämmelsen i BvL §§ 7, 8:2 att låta fattigvårdsstyrelsen fungera som barnavårdsnämnd ej varit tillämplig eller tillämpats i någon större utsträckning. Beslut i sådan riktning hade år 1940 endast träffats i 147 fall, vilka i övervägande grad gällde landskommuner.[114] Ännu mera markant är förhållandet, när det gäller fattigvårdsstyrelsens funktion som nykterhetsnämnd enligt AlkL § 4. Detta har under senare år endast varit förhållandet i 10 städer.[115] Mera vanligt är det däremot, att stadskommu-

nan kommunal verksamhet sammanlagt. I första hand ha kommunernas skyldigheter sin grund i lag 15.6.1939 om skyldighet för kommun att fullgöra vissa av krig m. m. föranledda arbetsuppgifter, dvs. sådana uppgifter som äro erforderliga för att fylla befolkningens eller produktionens behov av viktigare förnödenheter, för att lämpligt utnyttja tillgänglig arbetskraft eller för att tillgodose annat ändamål av betydelse för folkförsörjningen (§ 2). Enligt § 3 skall handhavandet av dessa uppgifter ankomma på kommunala kristidsnämnder, för vilkas verksamhet kommunerna äro skyldiga att ställa erforderliga medel till förfogande (§ 4). — Se ock RekvL § 3, Civilförsvarslagen 15.7.1944 kap. 6 samt Krigsfamiljebidragsförordningen 30.3.1942 § 23 ff.

[114] Fattigvårdsförbundets kalender 1944 s. 112.

[115] SOU 1934:53 s. 20 ff. I tre städer hade också enligt de äldre bestämmelserna fattigvårdsstyrelsen funktioner som arbetslöshetskommitté, medan samma förvaltningsuppgift i 17 städer ombesörjdes av drätselkammaren, vilken även enligt lag 30.5.1944 om arbetslöshetsnämnd § 1 i visst fall kan anförtros detta uppdrag.

nerna ej utnyttjat möjligheterna enligt BrSt § 3 mom. 1 att tillsätta särskild brandstyrelse för förvaltningen av brandförsvarets angelägenheter. Sålunda ombesörjes denna förvaltningsangelägenhet av drätselkammaren i 27 städer.[116] — Under i specialförfattningarna särskilt angivna förutsättningar skall därjämte stadskommun tillsätta följande nämnder: folk- och fortsättningsskolestyrelse, skolstyrelse för högre kommunala läroanstalter, arbetslöshetsnämnd, hemhjälpsnämnd, styrelse för rättshjälpsanstalt samt hästuttagningsnämnd. Stad kan även inrätta polisnämnd.

I den mån författningarna ålagt eller bemyndigat kommunen att tillsätta förvaltningsorgan, ha ock regelmässigt i författningarna ingående beskrivits organens uppgifter och kompetens, sättet för deras bildande, utfärdandet av instruktionerna för desamma etc., och kommunalrepresentationens finans- och instruktionsmakt över förvaltningsorganen är därför i stort sett mycket begränsad.[117] Ur organisatorisk synvinkel är emellertid här av intresse, att LKS § 52 st. 2 i dess lydelse efter 1931 års lagändring ger kommunen möjlighet att i drätselkammarereglemente intaga bestämmelser om sammanförande under drätselkammarens inseende även av den medelsförvaltning, som enligt lag eller författning tillkommer andra kommunala nämnder eller styrelser. Därjämte ha de senare årens ansvällning av främst socialförvaltningsuppgifterna och den genom speciallagstiftningen följande splittringen i det organisationsmässiga handhavandet av denna förvaltning medfört, att kommunerna i allt större utsträckning strävat efter att åstadkomma en centralisation, när det gällt frågornas handläggning, i den mån lagstiftningen ej lagt hinder härför. Under senare hälften av 1930-talet upprättades sålunda här och var i städerna socialvårdsbyråer för handläggning i enhetliga former och gemensamma lokaler av frågor, som rörde fattigvård, barnavård, pensionsväsende, arbetslöshet och nykterhetsvård.[118] I någon stad har man även sökt uppnå

[116] SST 1944 s. 129.
[117] Grante s. 333 ff.
[118] SST 1939 s. 230 och 1941 s. 118.

större organisatorisk enhetlighet i fråga om den ävenså kraftigt tillväxande kompletterande socialförvaltningen, i det man under en hälso- och sjukvårdsstyrelse samlat alla sådana förvaltningsuppgifter, som ej enligt lag skola handläggas av särskild nämnd.[119]

På ett betydligt mera märkbart sätt har emellertid organisationsproblemet givit sig tillkänna, när det vid kommunalverksamhetens tillväxt gällt att tillämpa det i LKS § 7 lämnade medgivandet för staden att för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr tillsätta styrelser, nämnder eller personer. Den vidsträckta frihet vid kommunalförvaltningens utformande, som här lämnats, har i städerna utnyttjats på ett mångskiftande sätt, allteftersom organisationsproblemen givit sig tillkänna. Det är därför utomordentligt vanskligt både att följa denna utveckling och att däri urskilja några karakteristiska drag, liksom det i en begränsad översikt ej är görligt att redovisa de svenska städernas aktuella organisationsformer. Emellertid är det karakteristiskt, att organisationsproblemen i många fall fått sin lösning genom en koncentration av förvaltningsuppgifterna hos drätselkammaren. Detta har givetvis i första hand sin grund däri, att drätselkammaren redan från 1862 genom lagstiftningen gavs ställningen som stadens främsta administrativa organ och tillika det i kommunalförordningen för stad enda obligatoriska.[120] Det är härvid värt att observera, att kammarens obligatoriska kompetensområde sådant det angavs i förordningen om kommunalstyrelse i stad § 55, omfattande fastighetsförvaltningen och finansförvaltningen, vid denna tid tillika utgjorde kommunalförvaltningens nära nog enda objekt. Därmed var ock en utgångspunkt given för den närmast följande utvecklingen, i det att det föll sig naturligt, att de nya uppgifterna, när de upptogos, anförtroddes åt det organ, som redan av författningen givits en dominerande ställning ej minst som finanscentral. Härtill bidrog

[119] SST 1942 s. 267.

[120] Denna centrala ställning underströks genom bestämmelsen i § 55 om offentlig myndighets befattning med drätselkammarreglementets fastställande.

också den omständigheten, att kammarens arbetsbörda till en början ej var särdeles stor. Följden blev, att den nytillkommande kommunalförvaltningen genomgående överlämnades till drätselkammaren, vars centralt kommunala betydelse därigenom alltmera utmärktes.

Emellertid ställde kommunalverksamhetens starka utveckling i slutet av 1800-talet allt större krav på det centrala organets funktionsduglighet och påverkade snart städernas förvaltningsorganisation. Drätselkammarens ordförande fick med tiden allt svårare att, såsom från början avsetts, utgöra den organisatoriska medelpunkten inom kammaren. Snart övergick man därför till att fördela tillsyningsuppdraget över de särskilda förvaltningsgrenarna på kammarens ledamöter, och då även denna utväg visade sig vara mindre tillfredsställande, blev det vanligt, att man till flera ledamöter gemensamt överlämnade ansvaret för en eller flera förvaltningsgrenar, varvid även ofta i enkelhetens intresse åt särskild medlem uppdrogs att vara verkställande ledamot.[121] Därmed var det första steget taget till den uppdelning i avdelningar, som i några städer begynte redan 1870, och som under de följande decennierna mångenstädes kom att prägla drätselkammarens arbete. Avdelningarnas uppgifter voro enligt de äldre reglementena av beredande art men övergingo snart till att innefatta även beslutanderätten i de särskilda frågorna. Man torde kunna konstatera, att tillsättandet av särskilda drätselkammaravdelningar med fri beslutanderätt inom respektive områden innebar det första steget till den decentralisation inom kommunalförvaltningen, som utgjort ett av de mest betydelsefulla dragen i stadsförvaltningens utveckling sedan 1862.[122]

Denna utveckling, som begynte genom hamnarnas utbrytning ur drätselkammaren, sammanhänger främst med de kommunaltekniska verkens tillkomst och kvantitativa tillväxt och omfattade snart allt flera av de nytillkomna förvaltningsgrenarna. Sålunda var situationen år 1909 den, att i många

[121] Lindholm s. 39 ff.
[122] Larsson 1909 s. 54.

städer mycket betydelsefulla förvaltningsgrenar utbrutits ur kammaren och förvaltades under särskilda styrelser eller av en för flera förvaltningsområden gemensam styrelse. Av 158 kommunaltekniska[123] verk i de 25 största städerna förvaltades då endast 72 fortfarande av drätselkammaren, medan 86 förvaltades av särskilda styrelser utom kammaren. De förvaltningsgrenar, av vilka en majoritet fortfarande tillhörde kammarens förvaltningsområde, utgjordes endast av vattenverk, renhållningsverk, saluhallar samt kanske mest utpräglat parker och planteringar.[124] År 1915 var denna tendens än tydligare, i det att nu endast vattenverken samt parkerna och planteringarna i flertalet fall förvaltades inom kammaren. Av 261 kommunaltekniska verk förvaltades sålunda 145 under särskild styrelse, medan 116 fortfarande tillhörde kammarens förvaltningsområde.[125] En samtidig iakttagelse är att decentralisationen drivits längst i de större städerna, medan de mindre fortfarande kunnat samla förvaltningen hos ett enda organ.

Denna utveckling, som delvis skedde parallellt med den nyss skildrade uppdelningen av drätselkammararbetet på skilda avdelningar, fortsatte under de närmaste åren, och vid 1920-talets början tillhörde den svenska stadsförvaltningen i allmänhet den decentraliserade organisationstypen med dess av varandra oberoende förvaltningsmyndigheter. I de mest utpräglade fallen inskränktes även kammarens obligatoriska förvaltningsuppgifter till ett minimum och omfattade flerstädes endast förvaltandet av finansförmögenhetens årliga avkastning, bokföringen av samma förmögenhet samt den slutliga koncentrerade medelsförvaltning, som hänförde sig till fastigheternas årliga vinst eller förlust jämte den budgetära uppläggningen av verksamheten.[126] Å andra sidan må observeras, att decentralisationen i ett viktigt avseende motverka-

[123] Med kommunaltekniska verk avses här gas-, vatten- och elverk, hamnar, spårvägar, renhållningsverk, slakthus, saluhallar samt parker och planteringar.

[124] Larsson 1909 s. 56 ff.

[125] Lindholm s. 10 f.

[126] Grante s. 135 ff.

des därav, att de olika förvaltningsmyndigheternas kassarörelse och ibland även deras bokföring fortfarande i många fall samlades hos drätselkammaren, vars ställning som stadens gemensamma finansorgan därigenom i betydelsefulla avseenden bibehölls.

Under 1920-talet kunde man emellertid konstatera, att den av arbetsuppgifternas mängd framtvingade arbetsfördelningen, som även omfattade drätselkammarens allmänna beredningsuppgifter, möttes av andra strävanden, som gingo ut därpå att i största möjliga utsträckning hos drätselkammaren behålla eller återsamla de viktigaste kommunala förvaltningsgrenarna.[127] I decentraliserade mindre städer flyttade man sålunda i några fall åter in affärsverken som en avdelning inom kammaren, och i andra fall sökte man stärka kammarens inflytande på behandlingen av de frågor, som berörde affärsverken, och som väsentligen inverkade på stadens ekonomi överhuvud, varvid särskilt det centrala beredningsarbete, som ligger i budgetförslagets uppgörande, alltmera återsamlades hos kammaren. Emellertid förvaltades ännu år 1930 t. ex. 23 gasverk utom och endast 8 inom drätselkammaren, och för elverken voro motsvarande siffror 53 och 28. Endast i en stad tillhörde spårvägsrörelsen drätselkammarens förvaltningsområde, och för hamnarna funnos särskilda styrelser i 52 städer.[128] — Under 1930-talet fortsatte centralisationstendenserna att göra sig gällande, och vid dess slut var medelsförvaltningen i de mindre städerna övervägande koncentrerad till drätselkammaren. I de 41 minsta städerna handhades sålunda kassa- och räkenskapsväsendet för elverken endast i 5 städer av styrelser utom kammaren. Motsvarande siffror för fattigvårdsstyrelser voro 10, barnavårdsnämnder 6, nykterhetsnämnder 4, folkskolestyrelser 4, hamnstyrelser 5, slakthus 4 och arbetslöshetskommittéer 1.[129] Även på annat sätt och i större städer vidtogos åtgärder för att stärka drätselkammarens ställning inom den kommunala förvaltningsorganismen

[127] SOU 1930:13 s. 103.
[128] SOU 1930:13 s. 116 och 117.
[129] SST 1941 s. 286.

genom bl. a. tillsättande av gemensamma chefstjänstemän, ordförandekollegium eller verkställande ledamöter.[130] Samtidigt infördes allt flera kommunala affärsföretag inom drätselkammarens förvaltningsområde, och 1941 förvaltades 84 vattenverk, 36 elverk och 7 gasverk inom kammaren.[131]

Man kan sålunda sammanfattningsvis konstatera, att drätselkammarens ställning under senare år blivit allt starkare. Drätselkammarereglementena lägga sålunda ofta betydande uppgifter och makt hos kammaren när det gäller budgetkontrollen, det allmänna budgetarbetet, centraliseringen av kassa- och räkenskapsväsendet, lånepolitiken, vården av kommunens fonder, den kommunala uppbörden, köp, försäljning och uthyrning av fastigheter samt i fråga om åtgärder för den moderna bostadspolitiken. Däremot har otvivelaktigt kammarens betydelse som allmänt beredningsorgan i det stora hela försvagats, om man bortser från det beredningsarbete, som tillhör drätselförvaltningen. De allmänna beredningsuppgifterna ha nämligen genomgående överlämnats till allmänna beredningsutskott, som mångenstädes tenderat till att bliva städernas viktigaste organ, samt till valberedningar, tillfälliga beredningsutskott och kommittéer samt olika slag av lönenämnder. Det bör även understrykas, att kommunalförvaltningens expansion och de administrativa organens ständigt ökade arbetsbörda ofta satt en gräns för de decentraliseringsåtgärder, som vidtagits under senare år, så att ett betydande antal förvaltningsgrenar alltfort förvaltas under särskilda styrelser och nämnder. Så förvaltades ännu 1941 29 vattenverk, 23 gasverk och 61 elverk av särskilda förvaltningsorgan.[131 a]

[130] Dessa åtgärder berörde även mycket stora städer. I Göteborg t.ex., där kommunalförvaltningen länge varit utpräglat decentraliserad, har under 1930-talet en särskild beredning verkat för ökad centralisation (Se Göteborgs Kommunalkalender 1946 s. 275). — Se ock SST 1930 s. 372, 1931 s. 115 och 250, 1934 s. 54, 1937 s. 271 och 567, 1939 s. 351, 1940 s. 512, 1941 s. 49, 1942 s. 331 och 556, 1943 s. 549, 1944 s. 452, 1945 s. 100 f och 1947 s. 194 f. Se ock Ihrfelt i SST 1946 s. 335.

[131] SST 1941 s. 59 f.

[131 a] Se ovan not 129 och 131.

Med hänsyn till den stadskommunala förvaltningens synnerligen skiftande innehåll och på grund av centraliseringens olikartade genomförande påträffas därför vid sidan av drätselkammaren ett betydande antal styrelser och nämnder. Exempel härpå utgöra styrelser för gas-, vatten- och elverk, hamnar, slakthus, saluhallar, renhållning, badhus, kommunikationer, hotell, teatrar, pantlåneinrättningar, gator, planteringar och parker, skogar, egendomar, fastighetsväsen, bostadsvård, koloniträdgårdar, båtar, idrott, idrottsplatser, hembygdsvård, muséer, bibliotek etc.

Av den nu skildrade utvecklingen har slutligen också blivit följden, att den kommunala personalen under tiden blivit allt mera talrik. Detta gäller såväl ledamöterna i de kommunala organen — innehavare av kommunala ämbeten[132] — som de personer, vilka som arbetstagare biträda de kommunala organen för uppfyllande av kommunernas förvaltningsuppgifter.

Vad det kommunala arbetstagareförhållandets utveckling beträffar komma vi att i det följande i flera sammanhang belysa olika sidor därav. Några yttre karakteristika må emellertid här angivas, även om städernas skiftande storlek och förutsättningar överhuvud uppställa svårigheter, när det gäller att göra iakttagelser, som äro allmängiltiga för den kommunala tjänsteorganisationens utveckling.

Av vikt synes det då först vara att erinra sig, att kommunalförvaltningen 1862 var en ganska utpräglad lekmannaförvaltning. Föga utrymme fanns vid denna tid för ett tjänstemannaelement[133] inom stadsorganisationen, i all synnerhet som magistraten representerade ett ämbets- och tjänstemannaelement, som städerna kunde utnyttja, då särskild sakkunskap

[132] Sundberg s. 58.

[133] Begreppet tjänsteman användes här endast för att markera en skillnad mellan kroppsarbetare och andra arbetstagare.

erfordrades eller de kommunala organens arbetsbörda uppställde krav på tillfälligt biträde. Givet är att i de större städerna behovet av tjänstebiträden tidigast gjorde sig gällande, men det är påfallande hur liten betydelse tjänstemannaelementet även där ägde ännu vid tiden för kommunalreformens genomförande. I ganska många städer funnos emellertid vid denna tid och på vissa håll långt tidigare[134] en stadskassör eller stadskamrer, en befattning som är svår att karakterisera, enär instruktioner regelmässigt saknas. Emellertid framgår av tillgängliga uppgifter, att han ombesörjt mycket skiftande göromål. Ofta tjänstgjorde han som sekreterare hos drätselkammaren, och i allmänhet synes han ha handhaft debitering och uppbörd av såväl statliga som kommunala skatter.[135] Inom den centrala kommunalförvaltningen förekommo även sekreterarebefattningar hos stadsfullmäktige, drätselkammaren, byggnadsnämnden och hälsovårdsnämnden, varvid dock bör observeras, att dessa tjänster liksom de ovannämnda stadskassörsbefattningarna ofta inrättats som bisysslor.[136] Under drätselkammaren lödo också i några städer bokhållare, materialförvaltare, vågmästare och vaktmästare.[137] Av befattningshavare från denna tid må vidare omnämnas stadsläkare, som funnos tillsatta i ett stort antal städer, samt personalen vid städernas fattigvårdsinrättningar: sysslomän, sekreterare, ombudsmän och tillsyningsmän. I de större kust- och insjöstäderna, där hamnväsendet ägde stor betydelse, förekommo ock hamnfogdar, hamnkaptener och hamnuppbördsmän, under det att de mindre i allmänhet nöjde sig med ordnings- och uppsy-

[134] I Vänersborg fanns befattningen redan 1820 och i Arvika 1832. Se Hasselberg s. 91 och Schröder-Nyberg s. 207.

[135] Se t.ex. Erneberg s. 27.

[136] Öberg s. 403. Överhuvud må observeras, att kommunaltrycket ibland redovisar ett icke ringa antal befattningshavare av olika kategorier, men att dessa i ganska stor utsträckning antingen utgjordes av borgerskapets egna medlemmar, vilka mot arvode utförde vissa tjänsteuppdrag som bisysslor vid sidan av deras borgerliga näring, eller att magistratens eller länsstyrelsens tjänstemän anlitades som sekreterare. I t.ex. Växjö var stadskassörsbefattningen en bisyssla. Se Vejde s. 36.

[137] Se t.ex. Trotzig s. 129 och Dalgren s. 323.

ningsmän för bryggor och hamnområde, medan förvaltningen i övrigt lades under drätselkammaren.[138]

Vad ordningsväsendet beträffar rådde mycket olikartade förhållanden, så att i några fall poliskårer hade upprättats, medan i många andra förhållandena voro mycket primitiva.[139] Sålunda förekom mångenstädes, att borgerskapet eller militär personal ansvarade för ordningens upprätthållande, medan på andra orter hade tillsatts polisgevaldiger, stadsvaktmästare och vaktdrängar, av vilken personal flera utgjordes av civilpersoner med polisuppdraget som bisyssla.[140] I några städer utvecklades polisväsendet i organisatoriskt samband med brandväsendet, vilket senare emellertid i huvudsak var baserat på allmän medborgarplikt. Yrkesbrandkåren hade vid denna tid ej upprättats i någon stad, och i allmänhet nöjde man sig med att anställa tornvakter, patrullkarlar och brandvakter, vilka senare ofta därjämte under dagarna tjänstgjorde inom det allmänna ordningsväsendet.[141]

Såsom vi tidigare sökt skildra innebar 1860-talet utgångspunkten för en mycket snabb utveckling av kommunalförvaltningen. Denna utveckling tar sig emellertid mycket långsamt uttryck i ett tillväxande av tjänstemannaelementet. Under de närmast följande decennierna är det fortfarande karakteristiskt, att kommunalförvaltningen till viktiga delar bäres upp av lekmannaelementet. I slutet av 1800-talet och under 1900-talets första år kan man likväl konstatera, att bisysslorna i allt större utsträckning försvinna, och att fasta sekreterarebefattningar inrättas hos de kommunala förvaltningsorganen, varjämte i de större städerna stadskassörs- och stadskamrersbefattningarna utrustas med underlydande biträden: kassö-

[138] Erneberg s. 111. Fellenius s. 333 uppskattar hela antalet ordinarie tjänstemän 1861 till 63.

[139] Schultz s. 391 och Nilsson s. 137.

[140] Så var t.ex. fallet i Strängnäs ännu 1875. Se Erneberg s. 51 och Vejde s. 143.

[141] Hellgren s. 359 ff. För den äldre utvecklingen se i övrigt SOU 1942:10 s. 36 ff. — Till brandväsendet hörde också sotningen, för vilken städerna i allmänhet hade anställt sotarmästare.

rer, bokhållare, kassamän, sekreterare och ombudsmän.[142] I någon stad inrättades även drätseldirektörstjänst.[143] Inom andra grenar av kommunalförvaltningen är ökningen av tjänstemän mera påfallande. Överallt infördes sålunda vid denna tid stadsingenjörs- och stadsarkitektsinstitutionen, varvid befattningshavarna ibland kallades byggnadschef, stadsbyggmästare eller arbetschef. Vid inrättandet av dessa befattningar tillgodosåg man vanligtvis samtidigt andra kommunaltekniska ändamål, och bland dessa tjänstemäns åligganden upptogos sådana uppgifter som ledningen av arbetet med gatu-, väg- och brobyggande, hamnens utvidgning och reparation samt de byggnadsföretag, som eljest förekommo.[144] För vissa nytillkomna förvaltningsgrenar tillsattes stundom särskilda chefstjänstemän såsom hamningenjör, chef för el-, vatten-, gas- och renhållningsverk, förman för belysningsverk, stadsskogvaktare, stadsträdgårdsmästare, rörnätsförman, arbetsförman, badmästare och tillsyningsman.[145] I viss utsträckning inrättades också lägre tjänstebefattningar.[146] Under 1900-talets första år hade också stadsläkartjänster inrättats i så gott som alla städer och personal anställts för städernas sjukvårdsinrättningar.[147] Även polisorganisationen undergick en betydande utökning, vilket ägde ett direkt samband med befolkningstillväxtens ökade krav på tillräcklig och utbildad polispersonal. Vid 1900-talets början hade sålunda särskilda poliskårer tillkommit inom flertalet städer. Regelmässigt hade under polischeferna förmansbefattningar inrättats, såsom poliskommissarier, överkonstaplar, inspektionskonstaplar och första konstaplar. I de minsta städerna funnos dock i regel inga andra förmän för polispersonalen än polischefen, och

[142] Larsson 1909 s. 85 f.
[143] Lindholm s. 67.
[144] Öberg s. 409.
[145] Larsson 1909 s. 83 f.
[146] Se t.ex. Nilsson s. 198 ff.
[147] 1902 funnos sålunda stadsläkare i alla städer utom 8. Se Sjögren s. 1. — I vissa städer funnos också särskilda hälsovårdskonstaplar, Nilsson s. 222.

särskilt inrättade kommissarietjänster förekommo endast i de större städerna. I vissa fall var stadsfiskalen samtidigt poliskommissarie och utövade i denna egenskap befälsrätt över polispersonalen. De lägsta befattningarna inom städernas polisväsende utgjordes av poliskonstaplar.[148] År 1910 funnos i hela riket, Stockholm och Göteborg frånräknade, omkring 2.700 ordinarie poliskonstaplar förutom åtskilliga hundratal extra personal.[149] — Ännu vid denna tid var däremot brandväsendet synnerligen ringa utvecklat. Trots att 1870- och 80-talens förödande bränder på ett mycket kännbart sätt ställt städerna inför nödvändigheten att organisera brandskyddet, fortsatte man emellertid att till största delen bygga på ett frivilligt eller värnpliktigt brandförsvar, och i de yrkesbrandkårer, som tillkommo, hade vanligen blott anställts ett fåtal brandmanskap för vakttjänsten och vården av brandredskapen.[150]

Särskilt markant har såsom antytts den långsamma utvecklingen varit i fråga om tjänstemannaelementets tillväxt inom den centrala kommunalförvaltningen, och så sent som 1918, då en livlig diskussion fördes om kommunalförvaltningens organisation, sammanfattar Yngve Larsson situationen på följande sätt: "Om man skulle undersöka med vilken ringa tjänstepersonal drätselförvaltningen i rätt stora städer ännu på senare år skötts eller ansetts kunna skötas, så skulle man i mer än ett fall komma till häpnadsväckande resultat. En klent avlönad stadsingenjör, huvudsakligen för mätningsväsendet och gatuarbetena, i någon ringa mån jämväl som ett merendels föga kvalificerat biträde åt byggnadsnämnden vid prövningen av ansökningar om byggnadslov, en verkmästare eller förman utan solidare teknisk utbildning för belysningsverkets drift, samt en bokhållare — det var ofta i huvudsak allt. Bortsett från de största städerna är det egentligen först på sista åren, som man börjar kunna tala om ett enhetligt

[148] SOU 1944:53 s. 15 och 16.
[149] Schultz s. 393.
[150] Hellgren s. 360.

kommunalt tjänstemannastånd, med vidare kunskaper, intressen och känsla för sina uppgifter. — Det svenska förvaltningssystemet saknar i stort sett det nödvändiga och naturliga komplementet till varje genomfört lekmannastyre, nämligen administrativt förfarna sekreterare: tjänstemän som svara för en god formell ordning, reda och sammanhang inom förvaltningen, och som själva bereda och föredraga ärenden av icke direkt fackmässig karaktär."[151]

De överväganden i kommunerna, som dessa diskussioner gåvo uttryck för, ledde ganska snart till ett principiellt accepterande av tanken på tjänstemannaelementets berättigande och nödvändighet inom kommunalförvaltningens alla delar. Vad tjänsteorganisationen inom den centrala kommunalförvaltningen beträffar, blev denna givetvis utformad med hänsyn till de arbetsuppgifter, som tilldelats de olika förvaltningsorganen, och tog sig därför mycket olikartade uttryck i skilda städer, vartill kom att man på flera håll fortfarande hyste organisatoriska betänkligheter mot inrättandet av en chefstjänstemannabefattning, hos vilken skulle sammanföras ledningen av stadsförvaltningens mångskiftande grenar. I denna fråga har därför olika lösningar uppnåtts. I några städer tillsatte man sålunda en drätseldirektör (stadsdirektör)[152], medan den allmänna tillsynen över stadsförvaltningen i andra städer överläts på en verkställande ledamot inom drätselkammaren, vilken funktion stundom fullgjordes av kammarens ordförande.[153] Vidare har i betydande utsträckning tillsatts stadsombudsmän, vilka i några städer äro att betrakta som en drätselkammarens tjänsteman[154], medan de i övriga ha mera omfattande uppgifter.[155] Vad angår drätselkammarens

[151] Larsson 1918 s. 125 och 142.

[152] SST 1914 s. 37, 1920 s. 444, 1922 s. 229. År 1931 funnos drätseldirektörer i 7 städer, se SST 1931 s. 58. Se även SST 1934 s. 332, 1935 s. 575 och 1938 s. 129.

[153] SOU 1930:13 s. 114 och SST 1916 s. 141.

[154] SST 1918 s. 335, 1920 s. 445, 1932 s. 232 och 519, 1923 s. 492, 1926 s. 290, 1934 s. 54.

[155] Ofta ingår sekreterareuppdrag i sysslan, se SST 1916 s. 335,

organisation i övrigt lyder genomgående under kammaren ett drätselkontor, vars chef vanligen är drätseldirektören eller stadskamreraren, vilken senare i vissa städer emellertid har mera begränsade uppgifter. För kassagöromålen har numera ofta tillsatts särskild stadskassör.[156] Regelmässigt sorterar också under drätselkammaren ett stadsingenjörskontor, eventuellt också ett byggnadskontor. Medan de större städerna genomgående ha tillsatt byggnadschef och stadsingenjör, ha de mindre ofta enbart en stadsingenjör eller särskild arbetschef dessutom.[157] För sekreterargöromål finnas därutöver anställda stadssekreterare, kanslister och amanuenser, varjämte kontorspersonal förekommer i växlande omfattning.

Inom kommunalförvaltningens övriga grenar är denna tjänsteorganisationens expansion ytterligare accentuerad. Detta sammanhänger givetvis i någon mån med den nyss påvisade, förändrade inställningen till tjänstemannaelementets berättigande överhuvud, men framförallt ha här gjort sig gällande de oavvisliga krav på tillräcklig och yrkesskolad personal, som uppstått i samband med de kommunaltekniska verkens och de kommunala arbetenas tillväxt och modernisering. Därtill kommer, att städernas engagemang inom socialvården under de senare åren medfört ett starkt ökat krav på personal av olika kategorier.

Det torde emellertid ej vara nödvändigt att skildra den ständigt vidgade kommunalförvaltningens verkningar i fråga om tjänsteorganisationens oavlåtliga utbyggnad eller att lämna en fullständig redogörelse för arbetstagaregruppernas oerhört växlande utformning inom de olika kommunerna. Avsaknaden av statistiskt material berörande enbart stadskommunerna lägger därjämte stora hinder för ett sådant företag, en brist som även förorsakar svårigheter, när det gäller att tillfredsställande redovisa antalet tjänstemän i städerna och att för-

425 och 426, 1918 s. 335, 1919 s. 90, 1920 s. 445, 1924 s. 500, 1925 s. 179, 1926 s. 51, 1930 s. 191 f.

[156] I någon stad benämnes han stadsinspektor SST 1918 s. 334.

[157] SOU 1930: 13 s. 124.

dela dem på de olika förvaltningsgrenarna. Enligt uppgifter i Svenska stadsförbundets tidskrift uppgingo de stadskommunala tjänstemännens antal år 1920 till 22.000 och 1924 till 24.000.[158] I socialstyrelsens 1931 publicerade redogörelser för den lägre personalen i allmän tjänst beräknades för primärkommunerna, alltså städer, köpingar, municipalsamhällen och landskommuner, de lägre tjänstemännens antal till 24 265, och totalantalet kommunaltjänstemän angavs vara 51 506.[159] I 1940 års folkräkning slutligen beräknas antalet anställda, alltså både tjänstemän och arbetare, hos städerna till sammanlagt 94.658[160], medan förvaltningspersonalen för rikets kommuner uppgick till 96.312, varvid dock tjänstemän hos alla slag av kommuner medräknats.[161] [162]

Om alltså det kommunala tjänstemannaelementet ej var en realitet vid 1860-talets början, så gäller denna iakttagelse i än högre grad om den kommunala kroppsarbetarekategorien.

Någon kommunal arbetsmarknad med frivilligt lönearbete och kommunala arbetare, vilkas arbetsvillkor på något sätt skulle kunna jämföras med nutidens, fanns sålunda överhuvud alls inte under 1800-talets förra hälft, och först på 1860-talet finna vi uppgifter angående kommunalarbetarnas avlöning etc. Även på detta område utgör 1860-talet ett gränsskede för det svenska stadsväsendet. Den revolution inom kommunikationsväsendet, som järnvägsbyggandet medförde, och den ej minst härpå grundade industriella arbetsfördelningen

[158] Nyström i SST 1924 s. 245 ff.

[159] Anställnings- och avlöningsförhållandena för lägre personal i allmän tjänst, Sthlm 1931 s. 73*.

[160] Folkräkningen III s. 319 och 321.

[161] Folkräkningen s. 308.

[162] Siffran för den kommunalanställda brandpersonalen angavs i folkräkningen till 1470, och enligt SOU 1942:10 s. 383 var antalet polismän i städer som utgöra eget åklagardistrikt 3992. I siffran äro ej statspolis eller polissystrar inräknade.

och koncentrationen av industri och handel samt egenhushållningens försvinnande inneburo, att särskilt de större städerna blevo medelpunkten för industri och handel på ett helt annat sätt än tidigare. När det gamla rättsliga underlaget för organisationen av städernas näringsliv i skråväsendets, manufakturlagstiftningens och den prohibitiva handelspolitikens form tvingats ge vika för principen om näringsfrihet, en utveckling i vilken slutpunkten utgjordes av 1864 års förordning om utvidgad näringsfrihet, medförde 1862 års kommunalförordningar samt ståndsrepresentationens avskaffande 1865 motsvarade förändringar för städerna på de administrativa och politiska områdena.[163] Man kan alltså säga, att förutsättningarna från och med 1860-talet förelågo för uppkomsten av en kommunal arbetsmarknad. Hur denna uppstod ute i städerna och snabbt utvecklade sig har tidigare skildrats. Dessa äldre kommunala arbeten — och denna iakttagelse gäller även för tiden närmast efter 1862 — uppvisade emellertid sådana särdrag, att man näppeligen kan tala om en kommunalarbetarekår i modern mening. Detta hade givetvis främst sin grund i den ännu outvecklade kommunalverksamheten, som ej uppställde några krav på tillgång till stadigvarande arbetskraft. Därjämte bör emellertid observeras, att många av de arbeten, som nu ombesörjas av den kommunala arbetarpersonalen, ännu till stor del utfördes enligt den arbetsplikt, som i olika avseenden ankom på städernas innebyggare. De personliga tjänsterna, ibland åvilande fastighetsägarna, ibland invånarna i gemen, spelade en betydande roll i många städer ännu i slutet av 1800-talet. Härtill komma ännu tvenne omständigheter, som göra det svårt att urskilja en kommunalarbetarekår vid denna tid. I den mån behov av löntagare för vissa kommunalarbetens utförande uppstod, gällde det ofta tillfälliga byggnads- och gatuarbeten, för vilka man under mycket fria former anställde sådan arbetskraft, som för ögonblicket var tillgänglig inom städerna. Dylika arbetsföretag bedrevos regelmässigt under sommarhalvåret, men den från år till år varierande arbets-

[163] Bagge s. 3 f.

kraften kan knappast betecknas som kommunalanställd. Dessutom är det ett karakteristiskt drag i den stadskommunala arbetarepolitiken, att städerna intogo en med det fria näringslivet ojämförlig ställning så tillvida, att den kommunala socialvården vid denna tid till icke ringa del åsyftade att inom stadens arbeten bereda sysselsättning för de högre årsklasserna och mindre arbetsföra arbetarna. Detta förhållande har ej heller varit begränsat till 1860-talet utan varit ganska markant inom stadskommunalt arbetsliv ännu under 1900-talets första decennier. Ett ingalunda obetydligt antal personer med genom ålder, lyte eller sjukdom nedsatt arbetsförmåga, vilka haft svårt att bestå i kampen på den privata arbetsmarknaden, ha därför av kommunerna tilldelats vissa renhållnings- och andra lättare arbeten mot reducerade arbetslöner.[164]

Även om dessa omständigheter ha medfört, att det är synnerligen svårt att bilda sig en uppfattning om de kommunala löntagarnas antal och betydelse inom kommunalförvaltningen under en tidigare period, står det likväl klart, att det moderna kommunala arbetstagareförhållandet har sin upprinnelse först i de kommunala industriverkens tillkomst och expansion med dess krav på fullgod och yrkeslärd arbetskraft. Kommunalarbetarkåren är under 1900-talets första år under rätt snabb tillväxt, och totalantalet anställda kommunalarbetare var 1911 c:a 12 000. Härvid är dock att märka, att denna ökning till övervägande del är koncentrerad till de större städerna. Medan de fyra större städerna i medeltal hade 1 951 kommunalarbetare, var motsvarande siffra för städerna mellan 20—40 000 invånare endast 194. För storleksklassen 10 000—20 000 invånare var medeltalet 107 och för närmast lägre ortsgrupp 47, medan småstäderna under 5 000 invånare i genomsnitt sysselsatte endast 9 arbetare.[165] Under de följande decennierna fortsatte denna utveckling. År 1920 anges sålunda antalet kommunalarbetare till 14 054 och 1924 till 14 093, samtidigt som städernas löneutgifter uppgingo till c:a 140 milj.

[164] Nyström s. 419. Se ock Kommunalkongressen s. 62.
[165] Utredning verkställd av Kommunala centralbyrån 1911.

kronor.[166] 1927 var antalet 16 125[167] och 1930 sammanlagt 17 898. Fördelningen inom de olika kommunala förvaltningsgrenarna var då den, att vid gatuarbeten, vattenledningsverk, hamnar och planteringar sysselsattes 9 816 arbetare, vid renhållningsverk 1 594, vid gas- och elverk 3 245, vid spårvägar 1 942 samt vid övriga arbeten 1 301.[168] På samma sätt som i fråga om kommunaltjänstemännen föreligga här svårigheter att för senare år angiva det exakta antalet kommunalarbetare i städerna. I 1940 års folkräkning uppges siffran för kommunalarbetare vara 60 026, vari dock inräknats kommunalarbetare hos landsting och landskommuner.[169] Ur Svenska kommunalarbetareförbundets verksamhetsberättelse kan man emellertid erhålla tämligen exakta siffror. År 1946 utgjorde sålunda antalet arbetstagare med kollektivavtal 57 316. Som jämförelse må omnämnas, att Svenska kommunalarbetareförbundets medlemsantal vid samma tid utgjorde 64 166, varvid likväl bör iakttagas, att förbundets verksamhetsområde omfattar även landskommuner och landsting.[170]

[166] SST 1924 s. 245 f.

[167] Anställnings- och avlöningsförhållandena för lägre personal i allmän tjänst. Sthlm 1931 s. 73.*

[168] Kommunalarbetarnas löner s. 192.

[169] Folkräkningen III s. 308.

[170] Verksamhetsberättelse 1946 s. 159 och 67.

Kap. II.

BEGREPPEN KOMMUNALTJÄNSTEMAN OCH KOMMUNALARBETARE.

I lagstiftningen användes en mycket skiftande terminologi för att beteckna de kommunala arbetstagarna.[1]

Om vi först vända oss till kommunallagarna påträffas där flera olika benämningar. Sålunda talas det om *tjänstebefattning* i LKS § 27 liksom i LKL § 23:1, LFS § 20:1 och LLt § 33:1. I LKS § 13 stadgas förbud för *tjänsteman* eller *betjänt*, som är anställd vid stadens drätsel eller annat dess förvaltande verk, och vilken är för sin befattning[2] redovisnings-

[1] Begreppen kommunaltjänsteman och kommunalarbetare representera naturligtvis ej ett allmängiltigt innehåll. Inom företrädesvis tysk doktrin men även eljest — ej minst i offentliga utredningar och riksdagstryck — möta emellertid på mångfaldiga ställen uttalanden, som tyda på en sådan uppfattning. Thulin (NAT 1922 s. 54) menar t.ex. att till kommunaltjänstemän "i egentlig mening" allenast kunna räknas de arbetstagare, som frivilligt inträtt i ett fortstående tjänsteförhållande till stat och kommun, varjämte det skall vara fråga om ett utövande i det allmännas tjänst av vissa kommunala funktioner, vilket skulle medföra att kroppsarbetet undantages. Enligt Nyström (s. 428) skulle däremot med tjänstemän avses personer med företrädesvis immateriell sysselsättning, som kommunen i kraft av sin höghetsrätt anställt genom en ensidig akt från sin sida, under det att med arbetare egentligen menas kroppsarbetare, med vilka samhället ingått muntliga eller skriftliga arbetsavtal. Se ock Platou i NAT 1922 s. 240 ff, som menar att det föreligger en naturlig skillnad mellan arbetare och tjänstemän.

[2] Observeras må, att "befattning" i LKS § 19 avser kommunala förtroendemän.

skyldig, att vara ledamot av stadsfullmäktige. Motsvarande bestämmelse återfinnes i LKL § 47 och LFS § 29. I LKS § 46 återkomma benämningarna tjänstemän och betjänte. Enligt § 30 i samma lag må, där särskilt biträde erfordras för protokollföringen och ej i laga ordning bestämts om arbetets utförande, under förutsättning att stadsfullmäktige anslagit medel till avlönande av sekreterare, *befattningen* tillsättas av fullmäktige. I LLt § 44 slutligen stadgas, att landstinget skall anställa eller låta anställa tjänsteman eller tjänstemän med åliggande att föra landstingets protokoll och expediera dess beslut, att föra landstingets räkenskaper och handhava dess kassa samt att ombesörja i sammanhang därmed förekommande göromål på sätt och i den omfattning landstinget föreskriver. (Se även LKL § 56.) Landstinget må i övrigt för landstingets samfällda förvaltning kunna anställa eller låta anställa de *befattningshavare*, som finnas erforderliga. Benämningen tjänsteman och befattningshavare kommer även till användning i LKF § 6.

I kommunallagarna förekommer sålunda icke begreppet *kommunal*tjänsteman, och benämningarna kommunalarbetare eller arbetare komma överhuvud ej till användning. Ej heller innehålla lagarna någon definition av de beteckningar, som användas. Stundom syfta dessa, såsom vi sett, på i kommunallagarna särskilt omnämnda arbetstagare, medan de i övrigt avse den personal, som kommunen inom olika förvaltningsgrenar tillsätter som biträden åt de kommunala organen. Förhållandet är detsamma i de övriga författningar, som röra kommunalstyrelsen. I FvL § 12:1 återfinnes sålunda en mot LKS § 13 svarande bestämmelse beträffande av kommunen avlönad tjänsteman, som i och för sin befattning är redovisningsskyldig inför fattigvårdsstyrelsen (se ock BvL § 6 och AlkL § 4). I § 20 stadgas vidare, att fattigvårdssamhället vid behov äger besluta, att särskilda tjänstemän må av fattigvårdsstyrelsen anställas för att utföra något eller några av de göromål, som åligga ordföranden, eller att i andra avseenden biträda vid fattigvårdens handhavande (se även BvL § 15), och i HvSt § 4 ges bestämmelser om rätt för hälsovårdsnämn-

den att antaga eller entlediga de tjänstemän eller biträden, som ställas till dess förfogande. I KK 30.6.1944 med tillämpningsföreskrifter till lagen den 30.6.1944 om arbetslöshetsnämnd § 5 förekommer uttrycket den som "är anställd i kommunens tjänst", TaxF § 15: 1 omnämner "kommunens tjänstemän", BySt § 14 talar om hos nämnden anställd tjänsteman, och LVD innehöll bestämmelser om vägdistriktets tjänste- och *arbetspersonal*. Uttrycket tjänstebiträden förekommer i LSkSt § 5 för att beteckna annan arbetstagare än lärare.

I flera författningar förekomma dessutom benämningarna tjänst och befattning. I författningarna angående undervisningsväsendet användas sålunda omväxlande beteckningarna *befattning och tjänst* (se t.ex. LSkSt § 5 och FolkskSt § 19 ff), liksom i polis-, brand- och socialförfattningarna (se t.ex. SjL § 12, SjSt §§ 19, 39 och 41, BrSt §§ 6 och 7, PolL § 17 och lag 19.6.1942 om hyresreglering § 16 samt Kungl. Maj:ts stadga 22.6.1945 om barnavårdsanstalter §§ 11 och 12). I BySt §§ 12: 2 och 13 slutligen användes benämningen tjänstebefattning.

Stundom utpeka författningarna även bestämda arbetstagare. Enligt LKS § 55 skall sålunda i stad utan magistrat jämte drätselkammaren finnas en kommunalborgmästare[3]. Ovan ha även omnämnts stadsfullmäktiges sekreterare samt de landstingstjänstemän, som anställts för landstingets kanslioch kameralgöromål, och LFS § 2 b innehåller bestämmelser om organist, kyrkosångare, klockare och andra kyrkobetjänte. I specialförfattningarna nämnas ett mycket stort antal kommunalanställda. Sålunda stadgas i BySt § 13, att byggnadsnämnden till sitt biträde skall ha stadsarkitekt, och i § 15 omnämnas i stadens tjänst anställd stadsingenjör, mätningsman eller förrättningsman. I HvSt § 2: 1 omtalas stadsläkare samt i § 4 tillsyningsman för allmänna hälsovården, och i lagen om

[3] Lag 17.6.1932 om kommunalborgmästare.

köttbesiktning och slakthus den 11 maj 1934 § 2:3 stadgas, att i samhälle med köttbesiktningstvång genom samhällets försorg och på dess bekostnad skall finnas anställt nödigt antal besiktningsveterinärer. I AlkL § 41 nämnes föreståndare för alkoholistanstalt, i FvL § 32 föreståndarinna eller föreståndare för fattigvårdsanstalt, i LBuÄ § 17 barnavårdsman, i Kungl. Maj:ts stadga 22.6.1945 om barnavårdsanstalter § 11 föreståndare för barnavårdsanstalt samt i KK 31.12.1943 om statsbidrag till social hemhjälpsverksamhet § 1 hemvårdarinna. Vad de många medicinalförfattningarna beträffar omnämnas i SjL § 2:2 lasarettsläkare, sjukstugeläkare samt sanatorie- och tuberkulossjukstuguläkare och i § 17 underläkare. Enligt SjSt § 3 skola därjämte vid övriga sjukvårdsinrättningar finnas syssloman, husmoder, prästman samt sjukvårds- och ekonomipersonal, varjämte särskild kontorspersonal kan anställas (se ock SjSt § 47). Närmare bestämmelser givas ej om sjukvårds-, ekonomi- och kontorspersonalens sammansättning, liksom ej heller i vissa författningar anslutande sig till SjSt, där det flerstädes vid sidan av läkare talas om vårdpersonal. [4] [5]

I folkskoleförfattningarna återfinnas ett stort antal bestämmelser om den lärarpersonal, som skall eller kan finnas tillsatt. I FolkskSt givas de närmare reglerna om lärarpersona-

[4] KK 27.6.1927 ang. statsbidrag till driftskostnaderna vid hem för kroniskt sjuka § 6; KK 21.7.1937 ang. statsbidrag till driften av förlossningsanstalter och väntehem m. m. § 11; KK 20.7.1939 ang. statsbidrag till driften av barnavdelningar vid eller i anslutning till lasarett m. m. § 8; EpL § 18 samt KK 22.12.1944 ang. tillämpningen av lagen 30.6.1944 om undervisning och vård av bildbara sinnesslöa § 4.

[5] Andra befattningshavare se t. ex. lag 30.6.1944 om undervisning och vård av sinnesslöa § 4 (läkare och föreståndare för centralanstalt); KK 18.6.1937 ang. statsbidrag till dispensärverksamhet för tuberkulosens bekämpande § 2 (läkare och sjuksköterska); KK 3.6.1938 ang. statsbidrag till folktandvård § 3 (tandläkare, tandsköterska); KF 30.6.1943 om anställande av distriktsbarnmorskor m. m. § 3; KK 15.7.1944 ang. den statsunderstödda hälsovården vid folk- och småskolor samt högre folkskolor § 3 (läkare och sköterska); Lex veneris § 2 (sundhetsinspektör).

lens sammansättning.[6] I § 2 omnämnas ordinarie och icke-ordinarie lärare, i § 3 övningslärare, i § 8 a tillsynslärare samt överlärare och folkskolinspektör. Om fortsättningsskolans lärarpersonal stadgas i FortsskSt § 39 ff. I stadgorna för de frivilliga kommunala läroanstalterna är slutligen differentieringen av lärarpersonalen ytterligare genomförd.[7] [8]

BrL § 3 bestämmer, att i varje kommun skall finnas brandstyrka av betryggande storlek och sammansättning. Denna kommunala brandkår kan bestå av yrkesbrandkår med heltidsanställd personal. I § 4 omnämnas brandchef och vice brandchef, i BrSt § 7 brandmästare och brandförman samt i § 4 brandmän. PolL slutligen stadgar i § 2, att polismän skola finnas anställda i den omfattning, som erfordras för polisverksamhetens ombesörjande inom polisdistriktet. Närmare bestämmelser om chefsskap och förmanskap över befattningshavare vid polisväsendet samt om polispersonalens sammansättning i övrigt givas i PolRegl.

Om vi härefter undersöka begreppen i den övriga lagstiftning, som tager sikte på de kommunala arbetstagarna, finna vi, att dessa begrepp äro av relativt sent datum och ha uppkommit i och med att man inom lagstiftning och rättstillämpning fått upp ögonen för det särskilda skyddsbehov, som förelegat för sådana personer, som för sin försörjning äro hänvisade att utföra arbete åt andra. Om sålunda inom denna lagstiftning grundsyftet i allmänhet varit detsamma, nämligen att värna om den part, som i avtalsförhållandena i allmänhet är den svagare, taga de enskilda lagarna därjämte även sikte

[6] Se ock Folkskolans avlöningsreglemente.

[7] StKFlsk § 33 ff, StKYrkUnd § 29 ff, StHFolksk § 38 ff, StKMsk § 50 ff samt Avlöningsreglemente 30.6.1943 för de högre kommunala skolorna § 4.

[8] I detta sammanhang må även nämnas KK 24.1.1930 ang. understödjande av folkbiblioteksväsendet §§ 4 c och 27, där centralbibliotekarie, bibliotekarie och övrig personal omnämnas.

på förhållanden, som på olika sätt hänföra sig till skilda grupper arbetstagare, och följden härav har blivit, att subjektsområdet bestämts på olikartat sätt i flera av lagarna. I dessa kommer också en helt annan terminologi till användning än i den nyss redovisade lagstiftningen, vilket förklaras därav, att lagarna tillhörande arbetsrätten i regel och i första hand syfta utöver de statliga och kommunala sammanhangen.

Vid tillkomsten av lagen om arbetarskydd den 29 juni 1912 avsåg man, att arbetarbegreppet även skulle omfatta statliga och kommunala befattningshavare enligt den principen, att varje arbetare, oavsett arten av den verksamhet, i vilken han vore sysselsatt, borde så vitt möjligt beredas skydd vid utövandet av detta arbete.[9] Denna i förhållande till äldre lagstiftning betydande utvidgning sammanhängde uppenbarligen därmed, att stat och kommun allt mera börjat ägna sig åt affärsdrivande verksamhet. Lagrådet menade dock, att begreppet *arbetare*, som skulle omfatta såväl kroppsarbetare som ämbets- och tjänstemän, därigenom finge en betydelse, som varken anslöte sig till allmänt språkbruk eller vore förenlig med den terminologi, som eljest användes i lagstiftningen. Även om det vore riktigt att lagen borde tillämpas på de fall, där stat eller kommun dreve rörelse eller vid särskilda arbetsföretag sysselsatte kroppsarbetare, vore förhållandet annorlunda i fråga om sådan verksamhet, som utövades för det allmännas ändamål, d.v.s. den egentliga tjänstemannaverksamheten, för vilken kontrollföreskrifter borde utfärdas i annan ordning än i en författning av civillags karaktär. I enlighet med lagrådets förslag beslöt riksdagen att begränsa lagens tillämpning till begreppet "rörelse" och "arbetsföretag", under det att arbetarebegreppet i enlighet med departementsförslaget kom att omfatta ej endast kroppsarbetare utan även arbetsledare av högre och lägre grad.[10]

[9] Kungl. prop. 1912 nr 104 s. 28, 32, 76 och 185.

[10] Se lag 29.6.1912 om arbetarskydd §§ 1 och 2 samt Stensholm s. 9. — Jfr också Skogshärbärgeslagen 21.5.1937 § 1 samt lag 19.6.1919 om skyldighet att vid flottled anordna härbärgen åt flottningsarbetare § 1.

Även lagen den 17 juni 1916 om försäkring för olycksfall i arbete uppvisade i sina förarbeten en strävan att betydligt utvidga lagstiftningens omfattning i förhållande till tidigare gällande bestämmelser.[11] Enligt förslaget skulle sålunda arbetarbegreppet omfatta var och en, som mot avlöning användes till arbete för annans räkning utan att i förhållande till honom vara att anse som självständig företagare, sålunda inte bara kroppsarbetare i traditionell mening utan jämväl under särskilda förutsättningar biträden och tjänstemän i banker, handelsaffärer, kontor o.s.v. ävensom arbetare och tjänstemän i statens och kommunernas tjänst.[12] Departementschefen ansåg emellertid, att kommitténförslagets arbetarebegrepp härigenom bleve alltför vittgående, och ville bl.a. föreslå inskränkning i den föreslagna lagens omfattning såvitt fråga var om vissa statens och kommunernas arbetare och tjänstemän, enär dessa redan förut i många fall av stat och kommun garanterats ersättning vid olycksfall i arbete.[13] I lagens § 3 stadgas även, att Konungen från lagens tillämpning äger undantaga *arbetare*, vilka användas till arbete för statens eller kommunens räkning, och vilka på grund därav tillförsäkrats sådan ersättning vid olycksfall i arbete, som finnes väsentligen motsvara ersättningarna enligt lagen. Sådant medgivande hade emellertid ännu 1930 ej lämnats i något fall[14], och arbetarebegreppet i § 2 är därför synnerligen vidsträckt.

Ännu ett annat arbetarebegrepp återfinnes i lagen den 16 maj 1930 om arbetstidens begränsning, vilken i dess § 1 c stadgar undantag för sådant arbete, som bedrives av staten, och enligt § 2 skall vid lagens tillämpning såsom *arbetare* ej räknas verkmästare eller annan befattningshavare i överordnad ställning, ritare, bokhållare eller därmed jämställd person, kontorsvaktmästare eller annat underordnat kontorsbiträde. Denna begränsning av arbetarbegreppet hade tillkom-

[11] Fürst s. 5.
[12] Kungl. prop. 1916 nr 111, s. 5.
[13] Prop. s. 53.
[14] Aspegren s. 22.

mit på förslag av arbetstidskommittén[15], som ansåg att det behov, som genom lagen skulle fyllas, förelåge endast för sådana arbetstagare, som enligt gängse uppfattning vore att hänföra till eller väsentligen att jämställa med kroppsarbetare. Kommittén trodde sig emellertid inte kunna formulera någon bestämmelse, som direkt angåve det avsedda arbetarbegreppet, utan sökte nå sitt syfte genom att från detta avskilja överordnade jämte vissa andra befattningshavare. Med "arbetare" avsåg kommittén först och främst alla sådana arbetstagare, som enligt allmänna språkbruket vore att anse som arbetare. Vidare skulle under dess tillämpning inbegripas underordnade befattningshavare på olika områden, vilka med hänsyn till arbetsuppgifter och sålunda i regel även beträffande utbildning och social ställning vore att jämställa med arbetare. Därest en person skulle leda annans arbete utan att själv annat än undantagsvis deltaga i detsamma, eller vore hans arbete av sådan beskaffenhet, att i allmänhet för dess utövande förutsattes en mera omfattande allmän eller fackligt teoretisk utbildning än arbetare i allmänhet äger, vore han åter icke att räkna till arbetare i här avsedd bemärkelse. Såsom exempel nämnde kommittén, att till arbetare vore att räkna förare och konduktörer å spårvagnar, maskinister, förmän, som själva deltaga i arbetet, samt nattvakter. Däremot vore ej laboratoriebiträden, av vilka fordrades teknisk fackbildning, handelsresande och spårvägskontrollanter att räkna som arbetare i lagens mening.

Av de lagförslag, som vid olika tillfällen under 1900-talet framlades i syfte att ernå en rättslig reglering av det enskilda arbetsavtalet, ha de senare uppnått ännu andra lösningar i fråga om subjektsområdets utformande. De tidigare förslagen, 1901, 1910 och 1911, vilka avsågo vissa angivna mera begränsade arbetsföretag, företedde emellertid i likhet med arbetstidslagen en tendens att principiellt skilja kroppsarbetare (arbetare enligt språkbruket) från övriga

[15] Bet. med förslag till lag om begränsning av arbetstiden, Sthlm 1919 s. 33 f.

arbetstagare. Enligt 1901 års förslag (§ 1) skulle såsom *arbetare* emellertid anses jämväl arbetsförman, handelsbetjänt och annan, som innehade därmed jämförlig ställning, under det att arbetsavtalen för personer, som innehade en eller annan högre anställning i produktionens tjänst, skulle bedömas efter allmänna rättsgrundsatser.[16] En liknande bestämmelse återfinnes i 1910 års förslag, enligt vilket arbete av annat slag än väsentligen kroppsligt uteslutes[17], varjämte enligt § 4 undantagas sådana arbetare, som inneha offentlig tjänsteställning, varmed avses personer, vilka enligt de särskilda bestämmelser, som äro eller bliva meddelade, äro att anse som tjänstemän. Samma bestämmelse återfinnes i huvudsak även i 1911 års förslag.[18] I fråga om § 4 poängterades, att undantaget endast gällde statspersonal med tjänstemannaställning men å andra sidan all sådan, oavsett efter vilka grunder lönerna utgingo.[19] Angående kommunernas arbetare framhölls, att skäl måhända skulle kunna anföras för att göra undantag för dem, i den mån de intogo verklig tjänstemannaställning, men förhållandet torde vara, att inte några kroppsarbetare vid kommunala verk eller företag kunde anses som tjänstemän eller utan särskild lagstiftning kunde erhålla sådan ställning, och eftersom lagförslaget blott skulle gälla för kroppsarbetare, skulle alltså ett undantag för kommunal tjänstepersonal vara betydelselöst. Vid statens verk och företag däremot sträckte sig tjänstemannabegreppet numera även till en talrik personal av kroppsarbetare enligt de närmare bestämmelser, som återfunnes i särskilda reglementen och instruktioner.[20] — Vad härefter angår det av kommittén angående privatanställda 1935 avgivna förslaget till lag om arbetsavtal,[21] avsåg man att åstadkomma en lag-

[16] Förslag 19.10.1901 till lag om vissa arbetsavtal.

[17] Kungl. prop. 1910 nr 96 s. 13, 27, 83, 85 och 86.

[18] Kungl. prop. 1911 nr 43 s. 22.

[19] I motionen AK 1910: 270 s. 15 föreslogs, att undantaget endast skulle avse arbetare, vilken innehade sådan offentlig tjänsteställning, för vilken avlöning utginge enligt lönestat, som blivit fastställd av riksdagen.

[20] Prop. s. 85 och 97.

[21] SOU 1935:18.

stiftning, som skulle omfatta samtliga personer i arbetstagareställning oberoende av arbetets art eller den avtalade lönens storlek. För första gången kommer här benämningen *arbetstagare* till användning som sammanfattande benämning för all löntagarpersonal, oavsett om den sysselsättes med kroppsarbete eller icke (§ 1). Undantag gjordes emellertid enligt samma § för sådana fall, då arbetstagaren anställts av riksdagen eller av en till statsförvaltningen hörande eller under riksdagen lydande myndighet eller av kommunal myndighet i kraft av särskild författning. Det anfördes, att den föreslagna lagen inte borde äga tillämpning å sådana befattningshavare, som tillsattes genom en offentligrättslig akt, såsom fallet vore med viss personal inom folkskoleväsendet, fattigvården, barnavården, hälsovården, sjukvården och brandväsendet. Övriga arbetstagare i kommunal tjänst borde däremot vara underkastade samma bestämmelser som arbetstagare i enskild tjänst. I fråga om deras anställningsförhållanden rådde ingen principiell skillnad, och i många fall vore de i behov av samma rättsliga skydd som arbetstagare i enskild tjänst.[22]

Vad härefter beträffar gränsdragningen i förhandlingsrättslagarna, vilka dels innebära ett stadfästande av sedan gammalt tillämpad praxis på arbetsmarknaden, dels innebära ett erkännande av förhandlingsrätt för stora grupper arbetstagare, vilka tidigare saknat sådan rätt, är avgränsningen av lagarnas subjektsområde, såsom vi senare skola se, av speciellt intresse för vår framställning och skall därför något mera utförligt beröras. Först må då konstateras, att den ovannämnda kommittén angående privatanställda företog en likartad bestämning av subjektsområdet i sitt förslag till lag om förenings- och förhandlingsrätt som i förslaget till lag om arbetsavtal.[23] [24]

[22] SOU 1935:18 s. 38.
[23] SOU 1935:59.
[24] Genom lagen den 28 maj 1920 om medling i arbetstvister blev för-

Sålunda skulle lagen enligt förslagets § 1 icke vara tillämplig på arbetstagare, som anställts av riksdagen eller av en till statsförvaltningen hörande eller under riksdagen lydande myndighet eller av kommunal myndighet i kraft av särskild författning. I yttrandena över förslaget kritiserades särskilt starkt uppdelningen av den kommunala personalen, enär den vore ovidkommande och opraktisk i detta sammanhang, eftersom lagstiftningen byggde på föreningar såsom förhandlande parter, vilka föreningar uppbyggts efter helt andra grunder än dem, man nu ville tillämpa.[25] Departementschefen föreslog i stället, att från lagens tillämpningsområde skulle undantagas blott sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som voro underkastade ämbetsmannaansvar och sålunda saknade strejkrätt.[26] Tre av lagrådets ledamöter fäste uppmärksamheten på det vanskliga i att efter teroretiska gränslinjer företaga en uppdelning av arbetstagarna hos stat och kommun.[27] Detta gällde såväl försöken att åstadkomma en avgränsning med hänvisning till anställning "i kraft av särskild författning" som att låta lagens tillämplighet bero av reglerna om "ämbetsmannaansvar". Det innebure nämligen en svår tolkningsfråga att avgöra, i vad mån bestämmelserna i SL kap. 25 § 22 ägde tillämpning inom sådana arbetsområden, vilka kunde betecknas som stats- och kommunaltjänstens utmarker. Lagrådet tillstyrkte därför, att

handlingsrätten principiellt erkänd i den svenska lagstiftningen. Denna lag, som i § 1 talar om *arbetare*, omfattar såväl arbetare som dem, vilka pläga benämnas tjänstemän och med dem likställda. Däremot framhöll departementschefen (Kungl. prop. 1920 nr 155 s. 15 och 16), att arbetarebegreppet ej gällde statsarbetare med tjänstemannaställning, rörande vilkas tjänsteförhållanden särskilda bestämmelser i instruktioner o. s. v. vore meddelade. Ehuru ingenting sades om de kommunala arbetstagarnas förhållande till nämnda lag, har det likväl ansetts uppenbart, att vissa kommunala befattningshavare lika litet som statsanställda i motsvarande ställning omfattas av lagen (SOU 1938:56 s. 9).

[25] Kungl. prop. 1936 nr 240 s. 67 ff.

[26] Prop. s. 71 f.

[27] Prop. s. 129 och 130.

lagens tillämplighetsområde skulle begränsas till att avse enskild tjänst. Vid behandlingen av lagförslaget stannade kamrarna i olika beslut, i det att andra kammaren biträdde regeringsförslaget. Till sammanjämkning föreslog då utskottet, att lagens tillämpningsområde skulle bestämmas i enlighet med andra kammarens beslut[28], vilket förslag även bifölls, och i lagen den 11 september om förenings- och förhandlingsrätt stadgas i § 1: "Denna lag äger tillämpning å förhållandet mellan arbetsgivare och *arbetstagare,* dock icke beträffande sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som äro underkastade tjänstemannaansvar".

I denna lag ställes alltså begreppet arbetstagare i relation till bestämmelserna i SL kap. 25 § 22, enligt vilka ämbetsmannaansvaret utom ämbetsmän även omfattar bl.a. dem, som äro satta att förvalta städers, menigheters eller allmän av Konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter, de tjänstemän, som under ämbets- eller förvaltningsmyndigheterna lyda samt andra, som äro förordnade att ämbets- eller tjänsteärende förrätta. — I detta sammanhang må ock erinras om arbetarbegreppet i lagen 22 juni 1928 om kollektivavtal, § 1, där emellertid någon definition ej lämnas. Av förarbetena framgår emellertid otvetydigt, att begreppet utöver kroppsarbetare omfattar samtliga arbetstagare, som ha sina anställningsvillkor reglerade genom kollektivavtal.[29]

På samma sätt som i 1936 års förenings- och förhandlingsrättslag skedde också bestämmandet av arbetstagarebegreppet i KK 4.6.1937 ang. förhandlingsrätt för statens tjänstemän, där enligt § 1 med statens tjänstemän avses sådana *arbetstagare,* som äro underkastade ämbetsmannaansvar.[30]

[28] II LU:s memorial 1936 nr 59.

[29] Kungl. prop. 1928 nr 39 s. 56 f.

[30] De sakkunniga upptogo ej denna definition i sitt förslag (SOU 1936:41). De poängterade den skillnad mellan tjänsteman och arbetare i statens tjänst, som dels låge däri att arbetarnas anställningsförhållanden reglerades genom avtal, medan statsmyndigheten i förhållande till tjänstemännens anställningsvillkor ägde ensam beslutanderätt, dels

Trots att de nu omnämnda förhandlingslagarna båda företagit en gruppering av arbetstagarna med ledning av strafflagens regler om ämbetsmannaansvar, övervägde de sakkunniga i förslaget till lag om förhandlingsrätt för de kommunala tjänstemännen, huruvida området för förhandlingsordningens tillämpning icke borde bestämmas på annat sätt än vad som skett i den tidigare lagstiftningen.[31] Man kunde sålunda först tänka sig att hänföra alla kommunalanställda till en enda grupp, varigenom alla med en gränsdragning efter ämbetsmannaansvaret eller anställningsformen sammanhängande svårigheter skulle bortfalla. Gentemot denna utväg talade emellertid att en faktisk och oomstridd skillnad existerade mellan kommunens tjänstemän och arbetare. Även om tjänstemän stundom anställdes genom kollektivavtal, vore likväl dessa tjänstemäns ställning skild från arbetarnas. Strejkrätt funnes sålunda ej heller för dessa, varjämte de i sin ämbetsutövning åtnjöte särskilt straffrättsligt skydd mot våld och ärekränkning. Alldeles bortsett från strafflagens särskilda bestämmelser om kommunala tjänstemäns ämbetsansvar gällde därjämte för många kommunaltjänstemän, att de beträffande sitt förhållande i och utom tjänsten vore underkastade disciplinära stadganden, och att överträdelse mot dessa kunde medföra särskilt ansvar. Slutligen vore föreskriften i SL kap. 2 § 18, varigenom särskilt straff kunde ådömas innehavare av ämbete, tjänst eller annan befattning, ägnad att uppdraga en allmän gräns mellan kommunala tjänstemän och andra kommunala arbetstagare. Kommunalarbetarnas ställning sammanföll i huvudsak med den, de privata företagens arbetare intoge. En gemensam reglering av kommunala arbetares och kommunala tjänstemäns förhandlingsrätt syntes därför icke

däri att tjänstemännen saknade strejkrätt och vore underkastade ämbetsmannaansvar. Anknytande till denna skillnad hänvisade kommittén till bestämmelserna i förenings- och förhandlingsrättslagen, vilka gjorde det överflödigt att föreslå annat än att förhandlingsrätt skulle tillkomma statens tjänstemän. SOU 1936:41 s. 60 och 84, se ock Kungl. prop. 1947 nr 128 s. 49.

[31] SOU 1938:56 s. 36 ff.

blott olämplig utan även i praktiken svår att genomföra. Det vore därför ofrånkomligt att avskilja de kommunala arbetstagare, som kunde hänföras till arbetargruppen.

Man kunde också på samma sätt som kommittén angående privatanställda särskilt uppmärksamma dem, som anställts i kraft av särskild författning. Innebörden av begreppet "särskild författning" vore emellertid inte på ett klargörande sätt preciserad, och det kunde erinras om att icke alla de befattningshavare, som betecknades som kommunala, tillsattes av kommunal myndighet. Därjämte skulle denna uppdelning leda till ur praktisk synpunkt mindre lyckligt resultat så till vida som att arbetstagare i ett verk med egenförvaltande uppgift erhölle särskild förhandlingsordning. Man skulle sålunda bortse från att de båda gruppernas ställning i fråga om anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor helt sammanfölle. I den mån man emellertid till olika grupper hänförde befattningshavare med enahanda ställning och villkor, syntes uppdelningen vara meningslös. Ytterligare ett alternativ erhölles, om den sist angivna kategoriklyvningen förändrades så till vida, att blott de, vilkas anställningsvillkor bestämts i särskild författning, erhölle förhandlingsrätt i en endast för dem gällande förhandlingsordning, medan övriga kommunalanställda hänfördes till 1936 års lag. Detta skulle emellertid medföra, att endast en mindre del av dem, som allmänt betecknades som kommunala tjänstemän, komme att omfattas av de nya bestämmelserna.

En ytterligare indelningsgrund vore att utgå från att vissa arbetstagares befattningar upptagits i vederbörande kommuns lönestat eller tjänsteförteckning. Dessa befattningshavare skulle då utgöras av en kategori med särskild förhandlingsordning, under det att övriga kommunalanställda skulle hänföras till 1936 års lag. Fördelen med en sådan uppdelning låge däri, att de, som i kommunala bestämmelser kallades tjänstemän, även i författningen finge denna beteckning. Denna skiljelinje skulle vara lätt att tillämpa, i den mån det klart framginge av föreskrifter i författningar, instruktioner, lönestater eller särskilda beslut rörande organisationen. Kommu-

ner funnes emellertid fortfarande, i vilka tjänsteförteckningar och lönestater ej uppgjordes, och detta skulle leda till en icke önskvärd olikhet kommunerna emellan i förhandlingsavseende. Därtill kom, att i kommuner, där tjänsteförteckning och lönestat tillämpades, någon genomförd regel icke funnes angående vilka befattningar, som där skulle upptagas. I synnerhet skulle detta vålla stora olägenheter för landstingens vidkommande.

Även en gränsdragning efter ämbetsmannaansvaret uppvisade emellertid stora vanskligheter, vilket tillfullo kommit till synes vid tidigare lagstiftning, och härtill komme, att vanskligheterna vore särskilt stora beträffande kommunernas arbetstagare. Det måste t. ex. anses fastslaget, att vissa innehavare av kommunala tjänster icke vore underkastade ämbetsmannaansvar, trots att tjänsternas innehavare svårligen kunde betecknas som kommunalarbetare. En med den gängse uppfattningen om begreppet kommunaltjänsteman överensstämmande gränslinje erhölles sålunda icke genom att blott utgå från ämbetsmannaansvaret. Ej heller kunde man som nämnts inskränka sig till att enbart beteckna dem som kommunala tjänstemän, vilka vore uppförda på lönestat eller tjänsteförteckning. Däremot innebure en kombination av båda principerna otvetydiga fördelar, och de sakkunniga ville därför föreslå, att den nya lagen gjordes tillämplig å de kommunens tjänstemän, som voro underkastade ämbetsmannaansvar eller innehade befattningar, som voro upptagna å kommunal lönestat eller tjänsteförteckning.

Departementschefen menade emellertid, att avgränsningen mellan 1936 års lag och den nu ifrågasatta lämpligast skedde med ledning av, huruvida befattningshavarnas anställningsförhållanden voro eller kunde förväntas bliva ordnade genom kollektivavtal eller ej. Eftersom detta syftemål bäst uppnåddes genom bibehållandet av den i sådant sammanhang använda gränsdragningen, upptog departementsförslaget endast sådana kommunala tjänstemän, som äro underkastade reglerna om *ämbetsmannaansvaret*.[32] Förslaget godkändes av riksdagen,

[32] Kungl. prop. 1940 nr 4 s. 32 f. Se även II LU:25 s. 12.

och bestämmelserna om arbetstagarebegreppets avgränsning återfinnas i lagen den 17 maj 1940 om förhandlingsrätt för *kommunala tjänstemän* (KFörhL), § 2.[33]

Av den lämnade redogörelsen se vi, att skilda benämningar användas i de olika lagarna för att beteckna den kommunala personal, som lagstiftningen tagit sikte på. Medan kommunallagarna och övriga kommunalstyrelsen rörande författningar använt benämningarna tjänstemän, befattningshavare och ännu andra för att beteckna antingen i dessa lagar särskilt angivna arbetstagare eller sådana arbetstagare, vilka kommunalorgan till sitt biträde anställa, förekommer termen kommunaltjänsteman endast i en av de redovisade författningarna, nämligen i kommunala förhandlingslagen, där begreppet givits en bestämd avgränsning och ställts i relation till bestämmelserna i SL kap. 25 § 22. Emellertid ha vi därjämte flerstädes i förarbetena till den redovisade lagstiftningen påträffat beteckningarna *tjänstemän* och *arbetare* i betydelser som stundom synas svårtolkade. Så var fallet i förarbetena till författningarna om försäkring för olycksfall i arbete och om förhandlingsrätt för statens tjänstemän samt i förslagen till lag om arbetsavtal. Avsikten har utan tvivel här närmast varit att företaga ett accentuerande av skillnaden mellan kroppsarbetare och andra arbetstagare inom stat och kommun. Därutöver är det svårt att avgöra, huruvida man av-

[33] En gränsdragning efter ämbetsmannaansvaret har också företagits i förslaget till lag om semester (SOU 1937:49 s. 118 f.), i befolkningskommissionens utkast till lag om förbud mot arbetstagares avskedande i anledning av äktenskaps ingående, havandeskap och barnsbörd (SOU 1938:13 s. 5) samt i sakkunnigförslaget till kungörelse angående statstjänstemäns tjänstgöringsskyldighet vid arbetsinställelse (SOU 1939:19 s. 5 och 73 ff). I de två förstnämnda förslagen synes ett huvudmotiv ha varit en önskan att uppnå överensstämmelse med förhandlingslagarnas bestämmelser. Gränsdragningen mötte emellertid stark kritik från olika håll (se Kungl. prop. 1938 nr 286 s. 259 och Kungl. prop. 1939 nr 114 s. 27 ff), och lagarna, vilka använda beteckningen *arbetstagare*, omfatta alla kommunala befattningshavare. Se lag 17.6.1938 om semester § 1, lag 29.6.1945 om semester § 1, samt lag 21.12.1945 om förbud mot arbetstagares avskedande i anledning av äktenskap eller havandeskap § 1.

sett att giva någon särskild innebörd åt begreppen. Möjligen har man med "tjänsteman" menat sådana arbetstagare, som enligt särskilda för dem gällande föreskrifter benämnas tjänstemän, eller ock har uppdelningen skett med ledning av huruvida arbetstagarna anställts medelst kollektivavtal eller uppförts på lönestat.[34] I denna senare mening möta benämningarna tjänstemän och arbetare i flera förut ej omnämnda offentliga utredningar och lagförslag. Så är t. ex. fallet i de tidigare förslagen till lag om förhandlingsrätt för statstjänstemän[35], och i 1926 års arbetsfredsdelegations utredningar angående arbetsfredsfrågan angives, att beteckningarna kommunaltjänstemän och kommunalarbetare komma till användning för att beteckna dels den personal, som är uppförd på kommunal lönestat, dels sådana arbetstagare, vilkas anställningsvillkor reglerats genom kollektivavtal.[36] Här möter alltså ytterligare ett kommunalt arbetstagarebegrepp.[37] När det gäller kommunalförvaltningen kunna vi konstatera, att benämningarna kommunaltjänstemän och kommunalarbetare sedan gammalt accepterats inom det praktiska kommunallivet såsom uttryck för ett olikartat utformande av anställningsförhållandena.

[34] Där termen befattningshavare använts blir tveksamheten än större om huruvida man avsett densamma som en beteckning för samtliga kommunala arbetstagare eller använt begreppet som ett alternativ till ordet tjänsteman. 1928 års kommunalförvaltningssakkunniga (SOU 1930:13 s. 190) använde benämningen befattningshavare såsom ett modernare uttryck för "tjänstemän och betjänte" i stadgandet om magistratens tillsättningsrätt (nuvarande LKS § 46).

[35] Se t.ex. motioner AK 1911:158 och 1912:227 samt socialstyrelsens förslag 16.12.1920 till lag ang. förhandling mellan staten och dess tjänstemän § 1. Se ock motiven s. 43 ff.

[36] SOU 1927:4 s. 198. — I förarbetena till ett par statliga löneförfattningar har av naturliga orsaker anställningsformen bestämt begreppets innebörd, och det har överhuvud ej ansetts nödvändigt att definiera begreppet arbetare. Se t.ex. Bet. med förslag till reglemente angående tjänstepension för arbetare i statens tjänst s. 17 (SOU 1932:22) samt Bet. med förslag till tjänste- och familjepensionsreglemente s. 32 (SOU 1939:49). Se ock SOU 1939 s. 12 ff.

[37] Slutligen bör observeras, att begreppen kommunaltjänsteman och kommunalarbetare vunnit hävd inom de kommunala arbetstagareorganisationerna som beteckning för anslutning till olika organisationer.

Dessa begrepp återfinnas i kommunaltrycket överhuvud och ha för de kommunala förtroendemännen och kommunaljuristerna liksom för arbetstagarna ej allenast blivit vedertagna utan även en levande realitet i långt högre grad än exempelvis kommunala förhandlingslagens tjänstemannabegrepp.[38]

En central uppgift för den kommande framställningen är, såsom i inledningen omnämnts, att i några betydelsefulla avseenden upptaga dessa begrepp eller snarare det innehåll de representera till närmare granskning samt att därefter ställa dem i relation till de arbetstagarebegrepp och till de bestämmelser, vilka återfinnas i den lagstiftning, som kan tänkas äga betydelse för samt påverka kommunernas möjligheter att efter eget beslutande gestalta arbetstagarnas anställningsförhållanden. I närmast följande kapitel företages då först en granskning av huvudformerna för det kommunala anställningsförhållandets reglering, varefter i följande kapitel undersökes på vilket sätt anställningsformerna tillämpats inom de olika arbetstagaregrupperna. Frågan gäller här m. a. o. vilka arbetstagare, som f. n. äro kommunaltjänstemän och vilka, som äro kommunalarbetare. Detta avsnitt framställes i avhandlingen som resultat av en skildrad utveckling under de senare decennierna och — av skäl som vi omnämnt i inledningen — företages en granskning av de viktigare faktorer, som bidragit till de nuvarande kommunaltjänstemanna- och kommunalarbetarebegreppens omfattning. Anknytningen till problemet om lagstiftningens betydelse för anställningsförhållandets utformning sker därefter i kap. V genom en undersökning av de fall, då domstolarna haft anledning att taga ställning till kommunala beslut på detta område.

[38] Termen tjänsteman har i normaltjänstereglementena ersatts med "befattningshavare". Å andra sidan användes den senare benämningen därjämte i flera av de stora kollektivavtalen, och anledning synes ej finnas att i den följande framställningen använda andra än de traditionella benämningarna tjänsteman och arbetare för att beteckna dem, för vilka olika anställningsformer gälla. Vid redogörelsen i nästföljande kapitel för normaltjänstereglementets bestämmelser har likväl reglementets terminologi följts.

Kap. III.

DET KOMMUNALA ANSTÄLLNINGSFÖRHÅLLANDETS UTFORMNING

I vårt land finnes ej någon lag, i vilken förhållandet mellan kommunen och dess anställda är föremål för en generell rättslig reglering. Ej heller innehåller lagstiftningen allmänna föreskrifter om att bestämda regler i detta avseende skola tillämpas inom kommunerna, något som exempelvis är fallet i Finland, där enligt lag en tjänstestadga skall finnas inom varje kommun.[1] Emellertid har lagstiftningen i skilda avseenden tagit sikte på förhållandet mellan kommunen och arbetstagaren. På samma sätt som i föregående kapitel kunna vi även här konstatera, att kommunallagarna endast innehålla ett fåtal bestämmelser om det kommunala arbetstagareförhållandet, medan däremot specialförfattningarna i långt större utsträckning innehålla regler i detta avseende.

Först kan omnämnas, att kommunallagarna ej innehålla några bestämmelser angående *inrättande av tjänst*. Bestämmelser i sådan riktning funnos emellertid upptagna i det Hammarskjöldska förslaget till kommunallag genom bland annat en bestämmelse i lagförslagets andra avdelning, kap. 2 § 20: ”Där det på grund av särskilda omständigheter finnes erforderligt och kostnaden icke överstiger vad stadens ekonomiska bärkraft utan olägenhet medgiver, må stadsfullmäktige besluta inrättande av tjänstebefattning för vissa bestämda förvalt-

[1] Herlitz i NAT 1937 s. 14 samt Finsk kommunaltidskrift 1926 s. 181, 1929 s. 26, 1932 s. 76 och 1933 s. 157.

nings- och verkställighetsbestyr, vilkas utförande eljest åligger stadens valda förtroendemän. — Sådant beslut skall innefatta bestämmelser om avlöning och andra anställningsvillkor." I anslutning härtill upptogs i kap. 7 § 2:1 en bestämmelse, enligt vilken länsstyrelsens godkännande skulle erfordras beträffande beslut om inrättande av sådan tjänstebefattning.[2] Det föreslagna stadgandet avstyrktes emellertid allmänt såsom hindrande för en normal kommunal utveckling och såsom obehövligt med hänsyn därtill, att i regel beslut om inrättande av tjänstebefattning medförde utgifter under längre tid än fem år att bestridas genom uttaxering, varför underställning redan på den grund vore erforderlig.[3] — Även i specialförfattningarna äro bestämmelser om inrättande av tjänst fåtaliga och förekomma oftast i lagstiftningen om undervisningsväsendet (se t. ex. FolkskSt § 2, StKMsk § 50 och StHFolksk § 38). Se även K. Brev 5.12.1941 ang. bemyndigande för medicinalstyrelsen att medgiva inrättandet av underläkartjänster vid vissa sjukvårdsanstalter samt KK 8.9. 1939 om kristidsnämnder § 9. Regelmässigt nämna författningarna eljest, att viss befattningshavare skall tillsättas, att erforderlig personal skall finnas anställd[4] eller att kommunal myndighet äger besluta om vilka befattningar, som skola finnas (se t. ex. BySt § 13, AlkL § 8, HvSt § 4, FvL § 20).

När det gäller *tillsättande* av de kommunala befattningshavarna erinra vi först om det allmänna stadgandet i LKS § 46 om att magistraten tillsätter vid stadens förvaltning anställda tjänstemän och betjänte, såvitt ej särskilda författningar eller reglementen annorlunda stadga. Om man bortser från vissa småstäder har emellertid detta stadgande för länge sedan förlorat sin aktualitet, eftersom regelmässigt särskilda föreskrifter finnas i detta avseende. Anledningen till att stadgandet kvarstått även i de 1930 reviderade kommunalförfattningarna

[2] SOU 1928:2 s. 98 och 101.

[3] Kungl. prop. 1930:99 s. 207 ff. — Den tid är nu förbi, då länsstyrelsen med stöd av LKS § 75 utövade inflytande på beslut om inrättande av kommunala tjänster.

[4] Se ovan Kap. II.

torde ha varit, att man önskat gardera sig för uppkomsten av fall, då regler om tillsättning saknats.[5]

I övrigt finnas tämligen skiftande och svåröverskådliga bestämmelser om tillsättandet av de kommunala befattningshavarna. I några fall är tillsättningsförfarandet en angelägenhet, som uteslutande handlägges av de kommunala organen. Som tidigare nämnts ankommer det sålunda enligt LKS § 30 på stadsfullmäktige att för sig tillsätta sekreterare,[6] och enligt FvL § 20 är det fattigvårdsstyrelsens uppgift att anställa de tjänstemän, som enligt representationens beslut skola finnas såsom biträden vid fattigvårdens handhavande. (Se även AlkL § 8, BvL § 15 samt LBuÄ § 17.) I HSt § 4 återfinnes en liknande bestämmelse om att hälsovårdsnämnden, där ej annat stadgats, anställer hälsovårdstillsyningsmän samt de övriga tjänstemän och biträden, som ställas till dess förfogande. (Se även Lex veneris § 2.) Enligt BySt § 13: 3 åligger det vidare byggnadsnämnden att antaga befattningshavare hos nämnden. — Till denna grupp höra ock ett flertal bestämmelser i sjukhusförfattningarna. Enligt SjL §§ 14 och 16 samt SjSt § 25: 3 tillsättas sålunda underläkare samt vissa sjukstugu- och tuberkulossjukstuguläkare av sjukvårdsberedningen, vilken även enligt SjSt § 31 tillsätter syssloman, medan husmoder, prästman, ordinarie sjukvårdspersonal samt kontors- och ekonomipersonal antages av sjukhusdirektionen (SjSt §§ 39, 40, 41 och 43). Direktionen kan dock åt en delegation inom direktionen eller åt styresmannen överlämna befogenheten att antaga ordinarie sjukvårdspersonal, och i fråga om kontors- och ekonomipersonalen gäller, att direktionen åt annan kan överlämna befogenheten att å dess vägnar antaga till nämnda personal hörande befattningshavare (§ 43). Den icke-ordinarie sjukvårdspersonalen slutligen antages enligt § 41 av styres-

[5] Se SOU 1928: 2 s. 94 samt 1928 års kommunalförvaltningssakkunniga, vilka även upptogo en liknande bestämmelse i förslaget till lag om stadsstyrelse § 12 (SOU 1930: 13 s. 190).

[6] Ovan har även omnämnts LLt § 44, enligt vilken landstinget anställer eller låter anställa kansli- och kameraltjänstemän samt andra för landstingets samfällda förvaltning erforderliga befattningshavare.

mannen efter samråd med vederbörande lasarettsläkare. — Vad författningarna om undervisningsväsendet beträffar gäller enligt FolkskSt §§ 19—21 för tillsättning av ordinarie folkskollärarebefattning, att skolrådet skall uppgöra ett förslag på tre personer, varefter tillsättningen sker genom val å kyrkostämman. I de fall, då folkskollärartjänst är förenad med överlärarebefattning, tillkommer det emellertid skolrådet att förrätta valet (§ 21: 2)[7]. Om tillsättning av kommunal lärarpersonal se vidare FortsskSt §§ 41 och 52, StHFolksk §§ 43 och 50, StKMsk §§ 55 och 62, StKYrkUnd §§ 31, 61, 76, 88 och 101 samt StCVerkstsk § 26.[8] — Vederbörande kommunala organ har slutligen också ensam tillsättningsrätt beträffande hemvårdarinna och barnmorska samt i regel beträffande kristidsnämndernas personal.[9]

Enligt andra lagrum ha de kommunala organen ej att befatta sig med själva tillsättningsbeslutet, som då fattas av statliga myndigheter, men ha likväl i viss utsträckning beretts möjlighet till inflytande på ärendets behandling. Lasaretts- och sanatorieläkare samt vissa sjukstuguläkare utnämnas sålunda enligt SjL § 14 av Konungen, men sjukvårdsberedningen äger att efter direktionens hörande enligt särskilda bestämmelser avgiva förord till förmån för någon sökande. (Se ock SinnessjSt § 104.) I vissa andra fall tillsättes läkartjänst av medicinalstyrelsen efter förslag av anstaltens sty-

[7] I de kommuner, där lagen 6.6.1930 om skolstyrelse i vissa kommuner är tillämplig, utgör stads- eller kommunalfullmäktige den beslutande myndigheten och folkskolestyrelsen det förvaltande organet i stället för kyrkostämma respektive skolråd. Se även KK 21.11.1930 rörande tillämpning i vissa kommuner av förnyade stadgan den 26.9.1921 ang. folkskoleundervisningen i riket. Enligt denna skall vad som stadgas om kyrkostämma i FolkskSt § 21: 1 gälla för folkskolestyrelse.

[8] Om tillsättning av organister, kyrkosångare, klockare och andra kyrkobetjänte (LFS § 2) se K. cirkulär till konsistorierna den 13.8.1823 ang. ordningen vid kyrkovaktares antagande; lag 6.4.1894 ang. ändring i gällande stadganden om tillsättning av organist- och klockarebefattningar samt LFS § 41.

[9] KK 31.12.1943 om statsbidrag till social hemhjälpsverksamhet § 7, BarnmorskeF § 3 samt KK 8.9.1939 om kristidsnämnder § 9.

relse eller efter hörande av lokalt organ.[10] Medicinalstyrelsen tillsätter också besiktningsmän vid den offentliga köttkontrollen efter förslag av vederbörande kommunala förvaltningsorgan (KK 30.11.1934 om besiktning och stämpling av kött § 1). — Till denna grupp hör även vissa befattningar inom undervisningsväsendet och polisväsendet. Vid tillsättande av rektorer vid högre folkskolor, kommunala mellanskolor, lärlings- och yrkesskolor samt vid de centrala verkstadsskolorna avger vederbörande skolstyrelse förslag, varefter förordnande för tjänstemännen utfärdas av skolöverstyrelsen (StHFolksk § 46, StKMsk § 58, StKFlsk § 41, StKYrkUnd §§ 31, 61, 76, 88 och 101 samt StCVerkstsk § 27). I fråga om polispersonalen tillkommer befogenheten att tillsätta ordinarie befattningshavare vid polisväsendet i stad KB, varvid polisnämnd har medgivits rätt till yttrande, under det att annan befattningshavare vid polisväsendet i stad tillsättes av polischefen utan opinionsrätt för kommunen (PolL §§ 11 och 13: 2).

I åter andra fall är kommunens inflytande på tillsättningsärendet avsevärt större, så att visserligen det slutliga avgörandet formellt ligger hos statsmyndighet men reellt hos ett kommunalt organ. Således stadgar BrL § 5 att brandchef och vice brandchef skola utses av kommunal myndighet, men att beslutet skall underställas KB, som likväl endast har en begränsad prövningsrätt. Vidare: kommunalborgmästare väljes av stadsfullmäktige, men förordnandet å befattningen utfärdas av länsstyrelsen (LKBorgm § 2). Stadsläkare väljes likaså av kommunalrepresentationen, men medicinalstyrelsen skall ha avgivit utlåtande angående sökandens behörighet, och magistraten utfärdar fullmakt för den valde (LäkarInstr § 46 1—2).[11] — Vid vissa tillsättningar ankommer åter tillsättningsbeslutet på det lokala organet, medan statsmyndighet

[10] KK 19.5.1933 ang. statsbidrag till driftskostnader vid anstalter för obildbara sinnesslöa § 6; KK 22.6.1945 ang. statsbidrag till psykisk barna- och ungdomsvård § 4; KK 29.6.1945 ang. statsbidrag till driftskostnader vid anstalter för bildbara sinnesslöa § 10.

[11] Se ock KK 21.7.1937 ang. statsbidrag till driften av förlossningsanstalter och väntehem m. m. § 11.

har ett större eller mindre inflytande på ärendets behandling. (Se t. ex. KK 22.12.1944 ang. tillämpningen av 1944 års lag om undervisning och vård av bildbara sinnesslöa § 18 [föreståndare], KRegl 22.12.1944 för statsunderstödda skolor för bildbara sinnesslöa § 17 [lärare] samt bestämmelserna om skolläkare i t. ex. StKMsk § 65.)

Jämförliga med de sistnämnda fallen kunna de sägas vara, då det kommunala tillsättningsbeslutet förutsätter, att vederbörande sökande av statlig myndighet förklarats behörig att inneha ifrågavarande befattning. Detta är t. ex. fallet enligt KK 22.6.1945 ang. statsbidrag till psykisk barna- och ungdomsvård § 4, enligt vilken bestämmelse vissa befattningshavare av medicinalstyrelsen skola ha förklarats behöriga att inneha ifrågavarande befattningar. (Se även bestämmelserna om stadsläkares behörighet i LäkarInstr § 46.) I skolförfattningarna äro dylika behörighetsförklaringar ganska vanligt förekommande. (FortsskSt § 40: 1, StHFolksk § 41, StKMsk § 53, StKYrkUnd § 30, StCVerkstsk § 22.)

Nära samband med dessa författningsbestämmelser äga ock de regler i lagstiftningen, som för vissa tjänster uppställa särskilda *behörighets- och befordringsgrunder*. I SjL § 14, vilken gäller lasaretts- och sanatorieläkare, vilka utnämnas av Konungen, har sålunda reglerna i RF § 28 om att förtjänst och skicklighet skall vara den enda befordringsgrunden kommit till användning. I samma § anföres även, att särskild hänsyn skall tagas till framstående skicklighet, ådagalagd genom berömvärd tjänstgöring å sjukhus, grundlig utbildning eller väl vitsordat vetenskapligt forskningsarbete. I SjSt § 25 uppställes vidare för behörighet till underläkaretjänst kravet på att innehavaren skall vara legitimerad läkare (se vidare FolktandvK § 6, SjSt §§ 31, 39 och 41, KK 15.6.1944 ang. statsbidrag till förebyggande mödra- och barnavård § 4 samt KK 22.12.1944 ang. tillämpningen av 1944 års lag om undervisning och vård av bildbara sinnesslöa § 21).[12] — Behörighets-

[12] Se även medicinalstyrelsens cirkulär angående behörighetsvillkor i vissa fall för sjuksköterskor och barnmorskor, införda i Kommunal för-

villkor uppställas också i allmänhet för de olika slagen av lärartjänster (se t. ex. FolkskSt §§ 18 och 34, FortsskSt § 40, StHFolksk §§ 41, 44 och 52, StKMsk §§ 53, 55, 59, StKYrkUnd § 30, StCVerkstsk § 22, KRegl 22.12.1944 för statsunderstödda skolor för bildbara sinnesslöa § 15 samt KK 24.1.1930 ang. understödjande av folkbiblioteksväsendet §§ 4 c och 40). — Ytterligare ha sådana villkor uppställts i fråga om befäl vid yrkesbrandkår (BrSt § 7), för befattningen som besiktningsveterinär (KK 30.11.1934 § 1) samt för kommunalborgmästaretjänst. Enligt LKBorgm § 1 fordras sålunda att ha avlagt för utövande av domarämbete föreskrivna kunskapsprov eller ha av Kungl. Maj:t på grund av annan utbildning eller ådagalagd duglighet i kommunala värv eller eljest i allmän befattning befunnits skickad att inneha sådan tjänst.

Vad härefter angår befogenheten att *entlediga* de kommunala befattningshavarna ankommer denna regelmässigt på det tillsättande organet. Ibland återfinnes ej någon bestämmelse därom i författningarna, men i andra fall innehåller lagstiftningen de erforderliga bestämmelserna (se t. ex. LKL § 56, HSt § 4, BySt § 13, SjSt §§ 32, 39, 40, 41, 43, FortsskSt § 52, StKMsk § 62, StCVerkstsk § 37 samt KK 31.12.1943 om statsbidrag till social hemhjälpsverksamhet § 7).[13] Några lagregler finnas därjämte, vilka överlämna entledigandebefogenheten till annan än tillsättningsmyndigheten. Folkskollärare beviljas sålunda avsked eller entledigande av skolrådet (FolkskSt § 30) och stadsläkare entledigas av magistraten (LäkarInstr § 46: 4).

I vissa fall ha dessutom angivits de särskilda förutsättningar, som skola föreligga för ett enledigandebeslut, vilket ej grundas på uppsägning, varom endast ett fåtal lagregler givas[14], eller bestämmelserna om uppnådd pensionsålder. I

fattningshandbok 1946 under § 4 av KK 15.6.1944 ang. statsbidrag till förebyggande mödra- och barnavård.

[13] Bestämmelserna om avsked på grund av uppnådd pensionsålder återfinnas i de för skolorna gällande tjänstepensionsreglementena.

[14] Se t. ex. SjSt § 31 och FolkskSt § 24.

fråga om kommunalborgmästare gäller sålunda, att han kan avskedas endast under vissa angivna omständigheter: viss ålder, svårare olycksfall eller långvarig sjukdom samt genom en med betryggande garantier mot missbruk kringgärdad uppsägningsrätt (LKBorgm § 3). Brandchef och vice brandchef kunna vidare på grund av visad olämplighet av länsstyrelsen skiljas från tjänsten (BrL § 5). En liknande bestämmelse gäller sysslоman, som brister i redovisningen av anförtrodda medel eller eljest beträdes med svårare förseelse (SjSt § 32). För ordinarie folkskollärare, småskollärare, lärare vid mindre folkskola och biträdande lärare gäller vidare enligt FolkskSt §§ 32 och 33, att sådan befattningshavare kan skiljas från sin tjänst på grund av fel eller försummelse i tjänsten eller på grund av sin vandel (se ock FortsskSt § 43, StHFolksk § 66, StKMsk § 79, StKYrkUnd § 34).[15]

Även i flera andra hänseenden har lagstiftningen uppmärksammat de kommunala befattningshavarnas anställningsförhållanden. Särskilt påfallande är måhända, att specialförfattningarna ofta synnerligen ingående reglerat befattningshavarnas *arbetsuppgifter* och *åligganden* i tjänsten. SjSt t. ex. innehåller noggranna bestämmelser om lasarettsläkarens, styresmannens, underläkarens och sysslomannens arbetsuppgifter (§§ 8, 12, 13, 23, 24, 33, 34).[16] Se även LäkarInstr §§ 48 och 49. I andra fall återfinnas reglerna därom i för befattningshavarna utfärdade instruktioner (se därom t. ex. SjSt §§ 33 [sysslоman], 39 [husmoder] samt 43 [sjukvårds-, kontors-

[15] Enligt dessa och andra bestämmelser äga vederbörande kommunala organ därjämte vidtaga andra disciplinära åtgärder, såsom tilldelande av varning eller suspension från tjänsten.

[16] Se även KK 27.7.1927 ang. statsbidrag till driftskostnader vid hem för kroniskt sjuka § 7; KK 19.5.1933 ang. statsbidrag till driftskostnader vid anstalter för obildbara sinnesslöa § 6; KK 21.7.1937 ang. statsbidrag till driften av förlossningsanstalter m. m. § 12; KK 20.7.1939 ang. statsbidrag till driften av barnavdelningar vid eller i anslutning till lasarett m.m. § 9; KK 22.12.1944 ang. tillämpningen av 1944 års lag om undervisning och vård av bildbara sinnesslöa §§ 22 och 25; KK 10.11. 1939 med föreskrifter om barnavårdsman verksamhet samt KF 30.6.1943 om anställande av distriktsbarnmorska § 4.

och ekonomipersonal]).[17] Vad undervisningsväsendet angår återfinnas vissa huvudregler i FolkskSt §§ 8, 10 och 29, FortsskSt § 42, StHFolksk § 56 ff, StKMsk § 68 ff, StKFlsk § 51 ff, StKYrkUnd § 32 ff. För polispersonalen återfinnas bestämmelserna i instruktioner, vilka utfärdats av KB i enhetlighet med reglerna i PolRegl § 15, för brandchef i BrSt § 8 och för byggnadsnämndens tjänstemän i BySt § 14.

Understundom har lagstiftningen ytterligare markerat arbetstagarnas skyldigheter genom att ålägga dem en vittgående *lydnadsplikt* i förhållande till kommunalt organ eller till överordnad tjänsteman. Ett exempel härpå utgör SjSt § 38, enligt vilken sysslomannen är pliktig att ställa sig till efterrättelse vad direktionen jämlikt stadgan anbefaller honom i tjänsten. För husmoder stadgas (§ 39), att hon är skyldig styresmannen, vederbörande läkare och sysslomannen hörsamhet i allt vad till tjänsten hörer. Liknande bestämmelser givas i §§ 42 och 43 för sjukvårds-, kontors- och ekonomipersonalen. Lydnadsplikten är även starkt accentuerad för brandpersonalen, för vilka bestämmelser givas dels i BrL § 19 samt i städernas brandordningar och brandreglementen, och för lärarpersonalen, som enligt FolkSt § 29 bl. a. är skyldig att ställa sig till efterrättelse vad distriktets folkskoleinspektör eller överlärare i enlighet med fastställd instruktion bestämmer med avseende å undervisning, ordning och tukt inom skolan. — I detta sammanhang må även en erinran göras om att de kommunala arbetstagarna i viss utsträckning äro underkastade reglerna i SL 10 och 25 kap. om skydd och ansvar för statens ämbetsman.

Vad anställningsvillkoren i övrigt angå påträffas här och var i de ovan berörda författningarna enstaka bestämmelser, vilka taga sikte på befattningshavarnas *arbets- och lönevillkor*. SjL § 6 stadgar sålunda, att medicinalstyrelsen skall ägna

[17] Ang. instruktioner och reglementen för befattningshavare se vidare HSt § 4 (tjänstemän och biträden); KK 31.12.1943 om statsbidrag till social hemhjälpsverksamhet § 7 (hemvårdarinna); KK 21.7.1937 ang. statsbidrag till driften av förlossningsanstalter m.m. § 11 (vårdpersonal); Lex veneris § 2 (sundhetsinspektör); FolkskSt § 8 b (inspektör och överlärare); BrSt § 9 (brandstyrka och brandbefäl).

uppmärksamhet åt sjukvårdspersonalens arbetsförhållanden; enligt § 7 skall personalens tjänstgöringsförhållanden vara så ordnade, att nödig vila och ledighet kan beredas densamma, och § 18 innehåller bestämmelser om befattningshavarnas rätt till semester. I andra fall innehålla författningarna även regler om arbetstagarnas avlöningsförmåner (BarnmorskeF § 7; KK 28.6.1935 ang. statsbidrag till distriktsvård §§ 7 och 8; KK 15.6.1944 ang. statsbidrag till förebyggande mödra- och barnavård §§ 8, 9 och 10). Vad polispersonalen angår givas arbetsvillkoren till viktiga delar i den nyss omnämnda av KB utfärdade instruktionen. Avlöningsförmånerna fastställas likväl av kommunen, men beslutet därom skall enligt PolL § 14 underställas länsstyrelsens prövning. Undervisningsväsendet intar i dessa avseenden en särställning, i det att avlöningsvillkoren i detalj och arbetsvillkoren i vissa avseenden (semester, tjänstledighet, förändrad tjänstgöring, förflyttningsskyldighet etc.) sammanförts för de olika undervisningsanstalterna i särskilda författningar, avlöningsreglementen.[18]

Av den lämnade översikten framgår, att författningsbestämmelser finnas i ganska stort antal, vilka i skilda avseenden bestämma kommunala befattningshavares anställningsvillkor. När det gäller sjukhus-, skol- och polisväsendet äro lagreglerna särskilt talrika och i vissa fall nära nog uttömmande, medan de för andra grupper eller enskilda arbetstagare endast taga sikte på vissa — ofta centrala — sidor av anställnings-

[18] Folkskolans avlöningsreglemente 30.6.1947; KK 30.12.1932 om avlöning åt lärarna vid fortsättningsskolan samt statsbidrag till sådan avlöning; Folkskolans tjänstepensionsreglemente 30.6.1947; Folkskolans familjepensionsreglemente 30.6.1947; Avlöningsreglemente 30.6.1947 för de högre kommunala skolorna; Tjänstepensionsreglemente 30.6.1943 för de högre kommunala skolorna; Familjepensionsreglemente 30.6.1943 för de högre kommunala skolorna; Avlöningsreglemente 22.6.1945 för skolorna för bildbara sinnesslöa.

förhållandet. Såsom framgår av framställningen i avhandlingens första kapitel har emellertid kommunalverksamhetens fortgående expansion därjämte medfört en snabb ökning av andra arbetstagarekategorier, företrädesvis inom den kommunala affärsverksamheten men jämväl inom den centrala kommunalförvaltningen. Angående dessa innehålla kommunallagarna, såsom ovan visats, hart när inga bestämmelser.

I den mån lagbestämmelser saknas har därför kommunen efter 1862 haft en betydande frihet att bestämma anställningsvillkoren. Detta har skett i samband med att vissa bestämda former för anställningsförhållandets reglering med tiden vuxit fram. Ända till i början av 1920-talet var det likväl ej vanligt, att de enskilda städerna överhuvud hade ordnat tjänstemännens anställningsvillkor efter enhetliga normer. Medan löne- och arbetsvillkoren för i städernas tjänst anställda kroppsarbetare redan i ganska stort antal fall blivit reglerade genom kollektivavtal eller av vederbörande kommunala myndigheter utfärdade generella bestämmelser, avgjordes tjänstemännens löne- och tjänstgöringsförhållanden oftast fortfarande från fall till fall.[19] Vanligt var sålunda, att bestämmelser om tillsättande, entledigande och skyldigheter intogos i en instruktion för befattningen i fråga, utfärdad av någon kommunal myndighet, eller återfunnos i ett mellan staden och vederbörande befattningshavare formligen avslutat kontrakt. De kommunala befattningshavarnas snabba tillväxande i antal och framför allt krisåren, som följde i första världskrigets spår, nödvändiggjorde emellertid ett mera enhetligt bedömande av anställningsvillkoren, varvid intresset i första hand riktades mot lönevillkoren. Nödvändigheten att utbetala dyrtidstillägg riktade sålunda uppmärksamheten i högre grad än tidigare på själva grundlönerna. Man såg sig nödsakad att omgruppera dessa och ställa dem i skäligt förhållande till varandra för att kunna få dyrtidstilläggen efter ett och samma system något så när rättvist avvägda. Detta arbete förde också med sig en prövning av värdet å utgående naturaförmåner såsom

[19] SST 1920 s. 334 och 1923 s. 478.

bostad, läkarvård m. m., och likaså började man ägna större uppmärksamhet åt frågor om semester, bibehållande av avlöning under sjukdom eller annan ledighet o. d. Tillkomsten av särskilda lönenämnder underlättade självfallet denna rationalisering. I stad efter stad tillkommo så omsorgsfullt utarbetade lönestater. Ofta byggde dessa på en indelning i lönegrupper med för varje grupp fastställda och med bestämda intervaller utgående ålderstillägg.[20] Samtidigt blev det allt vanligare, att de allmänna anställningsvillkoren för befattningshavarna sammanfördes och förenhetligades i ett *tjänstereglemente,* om vars tillkomst och innehåll kommunerna fritt bestämde. Kommunen beslutade alltså ensidigt[21] om de anställningsvillkor, som skulle gälla i fråga om de befattningar, som reglementet avsåg, och detta utgjorde på så sätt ett normkomplex, på vars grund kommunerna därefter i olika former träffade enskilda arbetsavtal med de kommunala befattningshavarna. Dessa allmänna bestämmelser för lönestatens tillämpning utfärdades understundom tillsammans med en inledande allmän hänvisning till de situationer och de tjänstemän, beträffande vilkas anställningsförhållanden staden icke hade fri beslutanderätt.[22]

Tjänstereglementenas allt vanligare förekomst sammanhänger framför allt med de samordningssträvanden städerna emellan, som kommo till stånd vid denna tid. År 1918 ägde sålunda en lönekonferens rum med representanter för städerna i avsikt att söka fastställa gemensamma principer för bestämmande av tjänstevillkoren för stadskommunernas befattningshavare[23], och mötet hemställde hos styrelsen för Svenska stadsförbundet, att styrelsen bl. a. måtte utarbeta förslag till enhetliga lönestater och lönebestämmelser för de större och medelstora städernas befattningshavare ävensom vidtaga de åtgärder i övrigt, som prövades lämpliga för åväga-

[20] SOU 1930:13 s. 126, Soc. stat. 1931 s. 50.*

[21] Detta är givetvis något helt annat än att kommunen i kraft av sin "höghetsrätt" anställt kommunaltjänstemännen. Se ovan s. 47.

[22] SST 1922 s. 479.

[23] SST 1918 s. 452.

bringande av en systematisk samverkan städerna emellan samt ett, såvitt görligt, enhetligt uppträdande från dessas sida i frågor angående de kommunala befattningshavarnas, inklusive arbetarnas, avlönings- och tjänsteförhållanden.

Härmed hade för första gången stadskommunernas sammanslutning, Svenska stadsförbundet, och dess utredande och verkställande organ ställts inför de uppgifter, som under de kommande decennierna kommo att utgöra en av de mera betydelsefulla frågorna inom förbundets verksamhetsområde. De ovan redovisade förslagen upptogos till behandling inom Kommunala centralbyrån, och uppmärksamheten riktades i första hand mot polispersonalens och brandmännens anställningsfrågor, vilka ansågos särskilt angelägna att snabbt komma till rätta med, och 1919 framlades ett förslag till enhetliga lönestater för dessa befattningshavare.[24] En kommitté inom Centralbyrån fortsatte därefter arbetet med att uppgöra förslag till enhetliga tjänstebestämmelser för de större och medelstora städernas befattningshavare beträffande anställning och entledigande, kompetensvillkor, tjänstemans skyldighet att underkasta sig förändrad tjänstgöring, daglig tjänstgöringstid, löneförmånernas utbetalande, semester, tjänstledighetsavdrag etc.[25] En sammanställning av gällande bestämmelser inom de olika kommunerna framlades också. På grund av den ringa utbredning, som försöken att skapa ett enhetligt system beträffande såväl avlönings- som tjänstevillkor dittills i allmänhet erhållit, vore det uppenbart, att en synnerligen stor ojämnhet i dessa hänseenden vore rådande de olika städerna emellan. I den mån reglering skett, hade anställnings- och tjänstevillkoren avsett de befattningshavare, som vore upptagna på respektive städers lönestater, varigenom egentliga kroppsarbetare eliminerades. Vissa befattningar kunde inte inrangeras under allmänna tjänstevillkor av den orsaken,

[24] SST 1919 s. 18 f.

[25] Betänkande med förslag till enhetliga bestämmelser för kommunala befattningshavare i större och medelstora städer, avgivit av en inom Kommunala centralbyrån för frågans behandling särskilt tillsatt kommitté. Sthlm 1919. Se även SST 1919 s. 197 f.

att deras innehavares arbetstid, anställningsvillkor etc. inte bestämdes av kommunen ensam utan reglerades genom allmänna författningar eller offentliga myndigheters instruktioner, vilket vore fallet med exempelvis magistrat, folkskollärarkår, stadsläkare etc. Dessa befattningshavare hade i en del fall uteslutits ur lönestaten eller ock medtagits under angivande av undantag från tillämpningen i berörda avseende. Överhuvud vore det utan tvivel av betydelse, att ensartade, av vederbörande kommunalrepresentation antagna tjänstevillkor, gällde för städernas befattningshavare. Kommitténs förslag kunde emellertid icke betraktas som något förslag till normaltjänstereglemente, eftersom man hyste den meningen, att de lokala förhållandena påkallade olikheter i detaljerna på skilda håll. Kommittén ansåg det endast vara möjligt att ernå samverkan mellan statskommunerna såvitt gällde fastställandet av vissa gemensamma grundprinciper.

Till en tid ledde detta förslag utan tvivel till viss enhetlighet i de nya tjänstereglementen, som tillkommo, medan senare tillskapade generella bestämmelser med hänsyn bl. a. till ortens olikartade förutsättningar uppvisade allt större olikheter.[26]

Behovet av samstämmighet städerna emellan växte sig med åren allt starkare, men det dröjde ända fram till 1939 innan anställningsfrågornas reglerande, särskilt lönefrågorna, blev föremål för ett förnyat, allvarligt övervägande inom Stadsförbundet. Vid årets kongress gavs sålunda förbundsstyrelsen i uppdrag att med uppmärksamhet följa frågan om lämpligheten av ett intimare samarbete mellan stadskommunerna i fråga om kommunaltjänstemännens löne- och pensionsbestämmelser och att därvid i första hand söka tillgodose behovet av en effektiv lönestatistik.[27] Anledningen till att frågan aktualiserades vid denna tidpunkt var dels den då livligt förekommande löneregleringsverksamheten i kommunerna,

[26] Se för denna utveckling t.ex. SST 1920 s. 334, 1924 s. 504 samt 1925 s. 49 och 398.

[27] SST 1939 s. 517.

dels den väntade lagstiftningen om förhandlingsrätt för de kommunala tjänstemännen, vilken lagstiftning utan tvivel skulle medföra ett behov av en centralt tillgänglig, fullgod lönestatistik. Stadsförbundets styrelse ifrågasatte emellertid därjämte, om förekomsten av en effektivare lönestatistik ensam kunde vara tillfyllest för att möta de aktuella kraven. Tekniken på lönefrågornas område vore skiftande. Å ena sidan hade man anledning att slå vakt om vissa differentieringsmöjligheter, så att icke tjänsteorganisationernas växande styrka komme att medföra schablon och stelhet i fråga om lönestater och tjänstereglementen. Å andra sidan syntes en viss enhetlighet i fråga om tjänstereglementenas många och till synes onödigt starkt skiftande detaljbestämmelser vara önskvärd ur kommunal synpunkt.[28]

Förarbeten för en eventuell normalisering av tjänstereglementena igångsattes också inom förbundsbyrån, varjämte Stadsförbundets styrelse 1940 utfärdade kallelse till en lönekonferens[29], vid vilken också frågor om en förbättrad lönestatistik, löneskalornas uppställande och benämningar å tjänsterna upptogos till diskussion.[30] De spörsmål, som först upptogos till konkret behandling inom stadsförbundet genom insamlande av material från städerna, gällde sådana, som stodo i nära samband med avlöningsförhållandena såsom förmåner under tjänstledighet, semester, tjänstgöringstid m. m.[31] Vid 1942 års förbundskonferens blev frågan om normaltjänstereglementet åter föremål för diskussion, varjämte kongressen även fattade beslut om att uppdraga åt styrelsen att utreda möjligheten av att sammanföra behandlingen av alla lönefrågor till ett organ.[32]

Man syftade här på det förhållandet att kommunaltjänstemännens och kommunalarbetarnas löne- och anställningsfrå-

[28] SST 1939 s. 580.
[29] SST 1940 s. 524.
[30] SST 1940 s. 568.
[31] SST 1941 s. 292, 381, 559.
[32] SST 1942 s. 428 ff.

gor ditintills hade blivit föremål för centralt handläggande av tvenne olika organ. Tanken på en organisatorisk samverkan mellan stadskommunerna vid ordnandet av kommunalarbetarnas anställnings- och avlöningsfrågor väcktes rätt tidigt. Ett första steg togs härvidlag av de tre största städerna, vilka 1919 efter långvariga förhandlingar fingo till stånd ett gemensamt avtal med Svenska kommunalarbetareförbundet om dels enhetliga allmänna bestämmelser i de kommunala kollektivavtalen, dels ock framför allt en förhandlingsordning, enligt vilken löner, som ingingo i de särskilda specialbestämmelserna för de kommunala verken i de olika städerna, skulle i sista instans avgöras genom obligatorisk skiljedom.[33] Vid samma tid bildades på Svenska stadsförbundets initiativ ett gemensamt organ för dessa frågor, Svenska städernas förhandlingsorganisation[34], vilken under de kommande decennierna kom att handlägga alla kollektivavtalsfrågor från stadsförbundets sida, medan förbundet direkt hade hand om frågor om löner för de å lönestat uppförda tjänstemännen. Som skäl för ett sammanförande av dessa frågor under ett och samma organ anfördes vid 1942 års kongress bl. a. det kända förhållandet, att gränserna mellan kommunaltjänstemän och kommunalarbetare med utgångspunkt från anställningsformen vore mycket flytande, och att det kunde inträffa, att de olika organen kunde komma att behandla lönefrågor för samma arbetstagarekategorier på skilda orter. Realiserandet av beslutet om ett samarbete mellan städerna i samtliga lönefrågor skedde till en del därigenom, att en särskild delegation, kallad lönedelegationen, tillsattes för dryftandet av mera principiella lönefrågor.[35]

Delegationen förutsattes också fortsätta arbetet på normaltjänstereglementet och upptog först till diskussion planläggningen av reglementet, dess omfattning, uppställning etc., varefter delegationen övergick till en detaljdiskussion av vissa

[33] SOU 1927: 4 s. 330 f.
[34] SST 1919 s. 155, 270, 287, 289, 325, 384; 1920 s. 173.
[35] SST 1943 s. 130.

delar av reglementet.[36] I detta sammanhang utsändes bl. a. ett cirkulär till städernas lönemyndigheter att tills vidare uppskjuta tilltänkta reglementsändringar i avvaktan på det kommande normalförslaget.[37] 1944 slutjusterades förslaget till normaltjänstereglemente,[38] och efter överläggningar med arbetstagareorganisationerna upptogs frågan på nytt till behandling på 1945 års kongress, då man även beslöt att inordna förhandlingsdelegationens verksamhet i Svenska stadsförbundet, varjämte företogs val av en löne- och förhandlingsdelegation.[39] I slutet av samma år tog Stadsförbundets styrelse slutlig ställning till normaltjänstereglementet, varvid även godkändes den överenskommelse, som förbundets lönedelegation preliminärt träffat med Svenska kommunalarbetareförbundet, Svenska polisförbundet och Sveriges kommunaltjänstemannaförbund.[40] Enligt denna överenskommelse skulle parterna verka för att reglementet med därtill hörande protokollsanteckningar skulle komma att tillämpas i städerna i oförändrat skick i de avseenden, där icke annat uttryckligt angivits.[41] Redan i slutet av år 1947 hade normalreglementet antagits i ett 100-tal städer och köpingar.

Detta reglemente, som alltså redan haft den största betydelse för tillskapandet av ensartade anställningsregler och lönevillkor, och vars tillkomsthistoria därför har närmare undersökts, har tillkommit inte bara genom en bearbetning av gällande tjänstereglementens bestämmelser. Såsom förebild har också tjänat ett inom Stockholms län tillämpat normalreglemente samt Landstingsförbundets normaltjänstereglemente[42], varjämte Civila avlöningsreglementets bestämmelser

[36] SST 1943 s. 287.
[37] SST 1943 s. 564.
[38] SST 1944 s. 68, 134, 234.
[39] SST 1945 s. 68, 444 f, 459 f.
[40] SST 1945 s. 531 och 578.
[41] Se även SST 1946 s. 104.
[42] Frågan om tillskapande av enhetliga regler om anställningsförhållandena upptogs tidigt till behandling av Svenska Landstingsförbundet, som till att börja med tillhandahöll löneöversikter för olika

fått tjäna som förebild.[43] Härigenom har ett närmande också skett till statstjänstemännens anställningsförhållanden.

Av förarbetena[44] framgår, att reglementet är avsett att gälla alla ordinarie befattningshavare.[45] Med befattning avses enligt reglementet, § 2, befattning upptagen i av stadsfullmäktige fastställd tjänsteförteckning och med befattningshavare innehavare av sådan befattning. — Den tanken har synbarligen legat bakom förslaget, att de föreskrifter, som för närvarande givas i åtskilliga författningar om kommunala befattningshava-

arbetskategorier, men som senare (1925) även upprättade ett förslag till normaltjänstereglemente (Svenska Landstingsförbundet 1920—1945, Minnesskrift, s. 43 ff). Huvudvikten av detta förbundsarbete förlades av naturliga skäl till löne- och anställningsfrågorna för den kollektivavtalsanställda personalen, som alltmera tillväxte i antal inom landstingens inrättningar. För handläggande av dessa frågor tillsattes inom styrelsen år 1938 en delegation med uppdrag att handlägga lönefrågor och i förekommande fall upptaga förhandlingar med olika personalorganisationer. På detta sätt erhölls en viss likformighet mellan de olika landstingen, och förslag upprättades till enhetliga allmänna bestämmelser i tjänstereglementen och kollektivavtal. (Se t. ex. Meddelanden från Svenska landstingsförbundets byrå, N:r 2, 1938, samt SLT 1938 s. 111 och 234; 1941 s. 81 och 215; 1942 s. 38 och 79.) Emellertid växte behovet av större enhetlighet mellan landstingen i fråga om löner och allmänna anställningsvillkor, och en fastare organisation var därför av nöden. Efter det att representanter från de olika landstingens förvaltningsutskott diskuterat frågan vid en konferens 1942 (SLT 1943 s. 219) framlades av styrelsen ett förslag om centralisering av landstingens förhandlingsverksamhet och bildande av landstingens centrala lönenämnd (SLT 1943 s. 256). Förslaget godkändes preliminärt vid ny konferens 1944 och definitivt vid landstingens sammanträden samma år (SLT 1944 s. 27, 76, 92, 128. Se ock Årsbok för Sveriges landsting 1945 s. 13). F. n. gäller för landstingens del "Tjänstereglemente för landstingens befattningshavare. År 1947" (Sthlm 1946). För landskommunerna gäller ett normaltjänstereglemente av den 20.12.1945.

[43] Törngren i SST 1945 s. 192 ff.

[44] Se Törngren i SST 1945 s. 192 ff.

[45] Landstingsreglementen omfattar däremot enl. § 2 även extra befattningshavare.

res tjänste- och löneförhållanden, så småningom skulle utfärdas endast genom en allmän hänvisning till normalreglementets bestämmelser. Nu har en allmän reservation om dessa förhållanden införts i § 2, där det heter: "Föreskrifterna i detta reglemente gälla, i den mån icke lag, författning eller andra av statlig myndighet meddelade eller fastställda bestämmelser föranleda annat."[46]

Tidigare hade tjänste- och avlöningsreglementena på denna punkt innehållit varierande bestämmelser.[47] I de flesta fall förekom en bestämmelse liknande den nyss citerade, medan i andra fall angavs, att reglementet ej skulle gälla för vissa befattningshavare. Mycket vanligt var det, att reglementena angåvos ej gälla för lärarpersonalen. Vad magistraterna beträffar gällde vid tidpunkten för normalreglementets tillkomst, att de för dem fastställda lönestaterna i några fall innehöllo ett uttryckligt stadgande om att stadens allmänna avlöningsreglemente skulle i tillämpliga delar gälla för magistraten. I andra fall hänvisades till reglementena i fråga om läkarvård, avlöning under sjukdom etc. Av avlöningsbestämmelser med tillhörande löneplan och tjänsteförteckning synes emellertid kunna slutas, att man även i åtskilliga andra städer avsett, att reglementet skulle tillämpas på magistraten. I ännu större utsträckning gällde städernas reglementen i tillämpliga delar för stadsfiskaler och stadsfogdar, och vad polispersonalen angick hade den regelmässigt hänförts under de allmänna tjänste- och avlöningsreglementena. Däremot hade för stadsläkarna anställningsvillkoren ofta intagits i de för dem fastställda instruktionerna. Beträffande kommunalborgmästartjänsterna gällde slutligen, att anställningsvillkoren i enlighet med LKBorgm § 3 allsidigt upptagits i de av Konungen utfärdade reglementena. I ett fåtal städer hade emellertid

[46] Landstingsreglementet omfattar enl. § 1 ej befattningshavare med kollektivavtal och gäller i övrigt i den mån bestämmelse ej strider mot vad i lag eller författning är eller varder stadgat eller av landstinget må vara beslutat.

[47] Uppgifterna hämtade ur stadsförbundets handlingar och avse år 1942.

stadgats, att tjänste- och avlöningsreglementet för stadens befattningshavare i tillämpliga delar skulle gälla för kommunalborgmästaren.

Något närmare bestämmande av ordinarie-begreppet har ej skett i normalreglementet, eftersom förhållandet ju är det, att det ankommer på stadsfullmäktige att bestämma om reglementet skall vara tillämpligt på viss befattning eller ej. Avsikten inom Stadsförbundet har varit att tillskapa även ett normaltjänstereglemente för extra personal, varjämte planer funnits att åstadkomma jämväl ett normalpensionsreglemente.

En strävan har varit att få reglementet så utförligt, att det skulle komma att omfatta alla sådana förhållanden, som vanligen bruka bli föremål för reglering i orternas tjänstereglementen. Bestämmelser, vilka taga sikte på reglerandet av kommunal myndighets kompetens, ha undvikits, eftersom sådana bestämmelser ju höra hemma i de instruktioner och reglementen, som gälla för de olika kommunala myndigheterna. Situationen är emellertid därjämte den, att det fortfarande icke är ovanligt, att instruktioner för kommunal nämnd, styrelse eller särskild befattning innehålla bestämmelser, som rätteligen höra hemma i tjänstereglementet. En av avsikterna med normaltjänstereglementets tillskapande och genomförande i städerna vore därför också att medverka till att dylika bestämmelser med tiden rensades ut ur instruktioner etc.[48]

Normaltjänstereglementet har uppdelats i elva kapitel, av vilka kapitel II innehåller reglerna om anställning och entledigande och kapitel III bestämmelserna om befattningshavares åligganden. De övriga kapitlen reglera i olika avseenden personalens avlönings- och arbetsvillkor.

I fråga om anställning gälla först vissa regler om kungörelse av ledig befattning (§ 3). I § 4 uppställas vissa behörighetsvillkor. Till innehavare av befattning må sålunda ej utses annan än den, som fyllt 21 år och som medelst läkarintyg styrkt sig vara fri från sådan sjukdom, sjukdomsanlag eller lyte, som kan inverka menligt på förmågan att sköta befatt-

[48] Törngren i SST 1945 s. 194.

ningen. Till innehavare av befattningen må ej heller utan särskilda skäl utses annan än den, som antingen har den levnadsålder, att han kan uppnå det antal tjänsteår, vilket enligt stadens pensionsreglemente fordras för erhållande av hel pension i befattningen, eller ock för felande tjänsteår förvärvat rätt till pension i tidigare anställning eller på annat sätt. Om pensionsrätt saknas för mer än tio år, erfordras dock stadsfullmäktiges (lönenämndens) medgivande till anställningen. I särskilda fall kan myndighet föreskriva viss tids provtjänstgöring. Reglerna i § 5 om den tillsättande myndigheten, stadsfullmäktige eller annan kommunal myndighet, utgöra en sådan alternativ bestämmelse, som i den enskilda stadskommunens tjänstereglemente måste bli föremål för kompletterande utformning med hänsyn till vederbörande stads regler på detta område. Dessa regler äro tämligen svåröverskådliga. Ofta förekommer en hänvisning till författningsbestämmelse, som stadgar särskild ordning om tillsättningsförfarandet,[49] men därjämte är det ganska vanligt, att reglementet hänvisar till instruktioner, reglementen eller särskilda stadsfullmäktigebeslut. I det stora flertalet städer anställas emellertid befattningshavarna av den myndighet, under vilken befattningen lyder. I ett 10-tal städer är dock huvudregeln, att stadsfullmäktige tillsätter alla befattningar. I några andra städer gäller, att chefstjänstemän eller vissa i reglementet uppräknade fattningshavare anställas av stadsfullmäktige, medan övriga anställas av vederbörande styrelse. I en stad utgör slutligen drätselkammaren det tillsättande organet.[50]

Enligt normalreglementet § 5 skall bevis om tillsättningen meddelas genom utdrag av protokollet, åtföljt av ett exemplar av reglementet.[51] Befattningen tillträdes i regel med ingången av månaden näst efter den, varunder tillsättningen ägt rum.

[49] Likaså i landstingsreglementet § 4, där även angives, att direktionen tillsätter befattningshavare, därest detta icke ankommer på förvaltningsutskottet.

[50] Uppgifterna från stadsförbundets handlingar och avse år 1942.

[51] Landstingen använda särskilda antagningsbevis (§ 3: 7).

Den i kommunerna omdiskuterade och för personalen viktiga frågan om anställningsform regleras i § 6, som stadgar, att befattning tillsättes genom förordnande tills vidare med viss vid tillsättningen bestämd ömsesidig uppsägningstid, minst tre och högst sex månader. I det övervägande antalet städer äro för närvarande de ordinarie tjänstemännen anställda tills vidare med viss uppsägningstid.[52] Ett icke ringa antal städer ha emellertid givit sina anställda en betydligt mera tryggad ställning så att uppsägningsrätten begränsats. De längst gående tjänstereglementena medge uppsägning endast, när tjänstemannen gjort sig skyldig till fel eller försummelse, medan andra medge uppsägning även i sådana fall, då behov av befattningshavarens arbetskraft ej längre föreligger. Andra åter ha givit en tryggare anställningsform endast för befattningshavare, som varit anställd viss längre tid. I normaltjänstereglementet har man valt den sistnämnda utvägen.[53] Tjänsteman, som innehaft befattning under minst femton år, eller, därest han fyllt 40, under minst tio år, kan sålunda, utom i de fall som angivas i § 8, uppsägas endast om hans befattning blir överflödig och skall i så fall såvitt möjligt beredas annan anställning hos staden. Uppsägningstiden är i detta fall ett år. Genom en till bestämmelsen fogad protokollsanteckning om att tjänstemannen, därest den överflödiga befattningen återinrättas inom viss tid, äger rätt att återfå densamma, har man sökt bereda tjänstemannen ett skydd mot fingerade beslut om indragande av tjänst. Enligt samma protokollsanteckning angives, att befattningshavaren, därest befattningen ej återinrättas, såvitt möjligt bör beredas företräde vid tillsättning av motsvarande befattning. Bestämmelsen i §:s tredje stycke om att befattningshavare i vissa fall skall iakttaga en uppsägningstid av minst tre månader syftar på sådana tjänstemän, som staden ej har rätt att uppsäga i vanlig ordning t. ex. polispersonal och kommunalborgmästare. Det har nämligen ansetts rimligt, att dessa tjänstemän i tid lämna

[52] SOU 1930: 13 s. 126.
[53] Törngren i SST 1945 s. 196.

underrättelse om, huruvida de önska lämna sina befattningar.[54]

Angående befattningshavarens entledigande gäller först i § 7 den allmänt i kommunerna tillämpade regeln, att tillsättande myndighet ävenledes beslutar angående uppsägning och meddelar avsked från befattningen samt att myndigheten, efter framställning av befattningshavaren, på särskilda skäl äger medgiva avsked före uppsägningstidens utgång. Ett uppsägningsbeslut får emellertid inte fattas utan att tjänstemannen beretts tillfälle till yttrande däröver och ärendet uttryckligen angivits i kallelsen till det sammanträde, där saken skall förevara. Härtill har fogats en bestämmelse om att beslutet skall biträdas av ett antal röstande, motsvarande minst två tredjedelar av hela antalet ledamöter. Denna nu refererade allmänna bestämmelse om avsked kompletteras i § 8 av där givna bestämmelser om fel och försummelse i tjänsten. Befattningshavare, som gör sig skyldig till fel eller försummelse i tjänsten, må av myndigheten tilldelas varning. Om rättelse likväl ej sker, och om ny varning ej anses böra meddelas eller försummelsen är särskilt svår, kan myndigheten för högst tre månader skilja honom från tjänsten. Därest han genom felet eller försummelsen eller på annat sätt ådagalagt uppenbar olämplighet för att behållas i sin befattning må den, som äger tillsätta befattningen, för alltid skilja honom därifrån. Möjligheterna att flytta honom till annan befattning skola dock undersökas. En preskriptionstid på två år i fråga om varning har även intagits. I sådana fall, då tjänstemannen beträdes med svårare fel eller försummelse eller då han på sannolika skäl misstänkes härför, kan myndigheten avstänga vederbörande från tjänstgöring under högst trettio dagar i sänder under avvaktan på bestraffningsärendets avgörande. — Enligt bestämmelserna i denna § framgår alltså, att en kommunal tjänsteman kan avlägsnas från sin befattning inte bara då han förbrutit sig genom fel eller försummelse i tjänsten utan ock i sådana fall, då han eljest visat sig uppenbart olämplig.

[54] Törngren i SST 1945 s. 196.

Han kan exempelvis ha ådagalagt ett så kvalificerat dåligt omdöme, att han måste betraktas som klart olämplig för den befattning, som han innehar.

I kap. III upptagas till reglerande befattningshavarnas åligganden, såsom tjänstgöringsskyldighet, — innefattande en allmän skyldighet att ställa sig till efterrättelse reglementet, pensionsreglementet samt de föreskrifter om tjänstgöringen, som meddelas i instruktion eller eljest i vederbörlig ordning —, ändrade arbetsuppgifter, arbetstid, bisysslor, bostadsband och läkarundersökning. I § 10 stadgas, att befattningshavaren är skyldig att ställa sig till efterrättelse stadgandena i reglementet samt de föreskrifter om tjänstgöringen, som meddelas i instruktion eller eljest i vederbörlig ordning. Av intresse äro även bestämmelserna i § 11 om ändrad tjänstgöring, vilka innebära skyldighet för befattningshavaren att underkasta sig sådan jämkning i åliggandena, som påkallas med hänsyn till göromålens behöriga gång, samt myndighetens beslut om ändrade eller ökade arbetsuppgifter och stadsfullmäktiges (lönenämndens) beslut om förflyttning till annan befattning. Även andra förändringar omnämnas, såsom skyldigheten att mottaga förordnande att uppehålla annan befattning eller tjänst hos staden, varvid tjänstemannen även, om myndigheten prövar så lämpligen kunna ske, skall bestrida sin egen befattning. — Denna § har ansetts vara nödvändig i och med att en begränsning skett av uppsägningsrätten. Man har betraktat det som angeläget att bibehålla någon utväg, varigenom erforderliga förändringar i anställningsförhållandena kunna genomföras även i sådana fall, där vederbörandes samtycke ej kunnat erhållas.

I reglementets kap. IV återfinnas de allmänna bestämmelserna om avlöning, innefattande regler om avlöning, tjänsteförteckning och löneplan, utbetalning av avlöning, olycksfallsersättning, löneklassuppflyttning samt regler om inplacering i löneklass. Enligt en till § 16 fogad protokollsanteckning rekommenderas städerna att som löneplan antaga de för deras ortsgrupp avsedda beloppen i Civila avlöningsreglementets löneplan A, utbyggd på det sätt som framgår av en bilaga till

normalreglementet. Löneplanen bör enligt rekommendationen under alla omständigheter vara utbyggd som en fortlöpande lönestege. I tjänsteförteckningen angives till vilken lönegrad befattningen hör. — I kap. V ges reglerna om semester, varefter följa bestämmelserna om tjänstledighet, särskilda ersättningar, främst vikariatersättning, ersättning för bostad, kost m. m. samt om rätt till sportler. — I särskilt kapitel har angivits, att frågor om reglementets tolkning och tillämpning avgöres av stadsfullmäktige, respektive lönenämnden (§ 41).

Vid sidan av tjänstereglementena intager *kollektivavtalet* en framträdande plats inom kommunerna såsom form för reglerandet av anställningsvillkoren. Redan under 1900-talets första år tillkomma de första avtalen, träffade mellan en sammanslutning av arbetare och kommunal myndighet, och de ha med tiden fått en betydande utbredning.[55] Efter tillkomsten av 1928 års lag om kollektivavtal ingås avtalen mellan kommunen som arbetsgivare och en förening av kommunalarbetare (§ 1). Skillnaden mellan tjänstereglementet och kollektivavtalet framgår främst därav, att kollektivavtalen, som tillkommit efter överenskommelse mellan likställda parter, under sin giltighetstid förbinder arbetsgivaren att vid anställande av arbetare låta det enskilda anställningsförhållandet regleras av kollektivavtalets bestämmelser, medan såsom ovan visats reglementets bestämmelser ensidigt beslutats av kommunen, varför kommunalmyndigheten äger att efter eget bedömande ändra bestämmelserna i detsamma. Denna kommunens makt har visserligen ingen betydelse när det gäller de på reglementets grundval redan ingångna arbetsavtal, men varje nyanställning kan ske på de ändrade villkor, som kommunen beslutar.[56]

I övrigt förete de båda anställningsformerna betydande likheter. Båda utgöra sålunda ett komplex av regler angående

[55] Före denna tid voro kroppsarbetare anställda genom kontrakt eller muntligt avtal. Se t.ex. Bagge s. 14.

[56] Sundberg s. 98.

anställningsförhållandet, till vilket komplex det enskilda arbetsavtalet mellan kommunen—arbetsgivaren och arbetstagaren hänvisar. Likheten framträder också däri, att kollektivavtalens innehåll under senare år alltmera närmat sig tjänstereglementenas. Detta är i all synnerhet fallet sedan normaltjänstereglementena för städer och landsting tillkommit. När det gäller kollektivavtalen ha nämligen sedan gammalt överenskommelser träffats mellan riksorganisationer av arbetare samt städernas och landstingens sammanslutningar om att parterna skola verka för att vissa allmänna bestämmelser om anställningsvillkoren med därtill anslutna tjänsteförteckningar skola intagas i de kollektivavtal, som ingå i de enskilda kommunerna. Detta har också under tiden medfört ej endast en likformighet i det yttre utformandet av kollektivavtalens allmänna bestämmelser och tjänstereglementena utan även betydande likheter i deras innehåll. Mest markant är detta i fråga om det ovannämnda landstingsreglementet och det 1946 träffade kollektivavtalet mellan landstingens centrala lönenämnd och Svenska kommunalarbetareförbundet, i vilka innehållet överensstämmer även till ordalydelsen.

Ganska stora olikheter i fråga om innehållet uppvisa däremot städernas normalreglemente samt de båda överenskommelser, som träffats mellan Svenska stadsförbundets förhandlingsdelegation och Svenska kommunalarbetareförbundet.[57] Även här återfinnes den mot § 2 i normalreglementet svarande bestämmelsen, att avtalet skall gälla under förutsättning, att bestämmelse icke befinnes strida mot vad i lag eller författning är eller varder stadgat (§ 1), men i övrigt ha anställningsvillkoren i stor utsträckning fått en annan utformning. Ang. anställandet gäller sålunda enligt § 2, att kommunen härvid i första hand skall anlita den offentliga

[57] Kollektivavtal ang. anställnings- och avlöningsförhållanden för vid kommunernas sjukhus, vårdhem och anstalter anställda arbetstagare 1947—48, Sthlm 1947, samt Allmänna bestämmelser i kommunala kollektivavtal 1946, Sthlm 1946, Del I (gällande arbetstagare vid kommunernas industriella verk, allmänna arbeten, trafikföretag o. d.).

arbetsförmedlingen, att företräde skall lämnas den, som redan varit anställd hos kommunen, att uppsägningstiden i regel är 8—30 dagar samt att särskilt anställningsbevis skall utfärdas. Skiljaktliga bestämmelser givas även om förflyttning av arbetstagare från en arbetsplats till en annan, och i fråga om avsked gäller den strängare bestämmelsen, att arbetstagare, som gjort sig skyldig till svårare förseelse, omedelbart kan avskedas utan iakttagande av uppsägningstid (§ 3). Bestämmelserna om arbetstagarens allmänna åliggande äro även ganska omfattande. Enligt § 4 åligger det sålunda arbetstagaren att med omsorg utföra honom ålagt arbete, att väl vårda omhänderhavd material och punktligt iakttaga den bestämda arbetstiden, som icke får inskränkas genom dess användning till annat än anvisat arbete. Han skall vidare ställa sig till efterrättelse av kommunen eller arbetsledningen utfärdade föreskrifter angående arbetet eller allmän ordning däri, som icke stå i strid med bestämmelserna i kollektivavtalet. — Vad kollektivavtalets bestämmelser i övrigt angå, omfattande bestämmelser om arbetstid, ledighet, avlöning, sjukvård, semester etc., synes anledning ej finnas att här upptaga dem till behandling. Måhända bör dock poängteras, att avlöningen numera i mycket betydande utsträckning utgår som månads- och årslön. Detta gäller inom mycket skilda arbetstagarekategorier, och vissa av de större avtalens löneplaner äro uppbyggda efter mönster av städernas lönestater med angivande av lönegrad, löneklass samt årslönens storlek.[58] Det är därför ej möjligt att numera iakttaga någon skillnad mellan kommunaltjänstemän och kommunalarbetare genom att se till avlöningsformen.[59]

Vid sidan av det renodlade kollektivavtalet och tjänstereg-

[58] Se t. ex. ovan omnämnda 1947 års kollektivavtal mellan landstingen och kommunalarbetareförbundet s. 31 samt 1947—48 års kollektivavtal för städernas sjukhus m. m. s. 26. Se även Stockholms kommunalarbetareavtal 1945. Specialbestämmelser m. m., Sthlm 1945 § 2. En företagen undersökning av övriga gällande kollektivavtal i städerna har bekräftat denna iakttagelse.

[59] Jfr Sundberg s. 104.

lementet, vilka beteckna tvenne särpräglade typer av anställningsform, har i det praktiska kommunallivet under senare tid en tendens framträtt att utsudda gränserna mellan de båda huvudformerna. Inom landstingen ha nämligen särskilda överenskommelser träffats mellan fackorganisationerna och Landstingsförbundet om särskilda anställningsvillkor för tjänstemän tillhörande tjänstereglementet. Dessa överenskommelser ha som specialbestämmelser fogats till tjänstereglementets allmänna avdelning, vars § 1 innehåller bestämmelsen, att, därest i visst fall bestämmelser ej skola äga tillämpning på viss befattningshavaregrupp, därom stadgas i specialbestämmelserna. Dessa specialbestämmelser, som i 1942 års reglemente gällde bl. a. barnmorskor, kontorspersonal, köksföreståndarinnor, maskinister, sjuksköterskor och underläkare, ha utfärdats i form av ett avtal, undertecknat av landstingens centrala lönenämnd och vederbörande personalorganisation. Angående giltighetstiden stadgar varje specialbestämmelse, att tjänstereglementets allmänna bestämmelser och specialbestämmelserna med tillhörande bilagor skola gälla för viss tid, och att därjämte en ömsesidig uppsägningstid gäller för kontrahenterna.

Vad slutligen angår frågorna om arbetstagareförhållandets utformande handläggas dessa regelmässigt i städerna av en särskild nämnd, vanligen kallad lönenämnd. Med utgångspunkt från de uppgifter, som i instruktionerna tilldelats lönenämnderna, kan man särskilja trenne olika huvudgrupper, alldeles oavsett om de enligt sin lokala benämning kallas lönenämnd, löne- och avtalsnämnd, avlöningsnämnd eller tjänstenämnd, nämligen dels nämnder, som handlägga endast tjänstemäns löne- och anställningsfrågor, dels nämnder som handlägga såväl tjänstemanna- som arbetarefrågor, dels slutligen nämnder, som handlägga endast arbetarfrågor. I rätt många städer handhar lönenämnden endast tjänstemannafrågor, medan övriga avlönings- och anställningsfrågor behandlas, för-

beredande eller definitivt, av en särskild avtalsnämnd, drätselkammaren eller annan kommunal styrelse eller nämnd. Allenast tre städer — Stockholm[60], Örebro och Hälsingborg — ha emellertid numera, vid sidan av en nämnd för tjänstemannafrågor, en särskild avtalsnämnd för behandling av arbetarnas löne- och arbetsvillkor. Utvecklingen fram mot införandet av gemensamma nämnder är för närvarande rätt markerad[61], vilket framgår av följande undersökning av åren 1940—46, vilken utvisar de förändringar, som ägt rum. F. n. finnas gemensamma nämnder i följande städer:

Alingsås	Falkenberg	Kalmar	Kumla[71]
Arvika	Gävle[66]	Karlshamn	Köping[72]
Avesta[62]	Göteborg	Karlskoga[69]	Landskrona
Boden	Halmstad	Karlskrona	Lidingö[73]
Borlänge[63]	Hudiksvall	Karlstad	Lindesberg
Borås	Huskvarna[67]	Katrineholm[70]	Linköping
Enköping[64]	Höganäs	Kristianstad	Ludvika
Eksjö[65]	Jönköping[68]	Kristinehamn	Luleå

[60] I Stockholm är frågan om en sammanslagning av tjänstenämnden och löneavtalsnämnden för närvarande under utredning inom stadskollegiet. Frågan har särskilt aktualiserats därigenom, att lönefrågorna för båda personalgrupperna efter stadsförvaltningens omorganisation handläggas av samma borgarråd. I avvaktan på den ev. sammanslagningen har en av stadskollegiet tillsatt delegation utarbetat och framlagt förslag till ändrade instruktioner för tjänste- och löneavtalsnämnderna med hänsyn dels till den genomförda omorganisationen av kommunalstyrelsen och dels till förhandlingslagens genomförande. De delegerades förslag har sedermera antagits av stadsfullmäktige.

[61] Se SST 1940 s. 560 f.

[62] Handlade förut endast tjänstemannafrågor. SST 1941 s. 229.

[63] SST 1943 s. 377.

[64] SST 1942 s. 214.

[65] SST 1942 s. 213.

[66] SST 1943 s. 180.

[67] SST 1945 s. 322.

[68] Tidigare endast tjänstemannafrågor. SST 1944 s. 171.

[69] SST 1941 s. 57.

[70] Tidigare endast tjänstemannafrågor. SST 1941. s. 229.

[71] SST 1942 s. 213.

[72] Tidigare endast tjänstemannafrågor. SST 1942 s. 214.

[73] SST 1941 s. 230.

Lund
Malmö[74]
Mölndal
Nora
Norrköping
Nybro
Nässjö[75]
Oskarshamn
Piteå
Sala
Simrishamn
Skänninge[76]
Sundbyberg[77]
Sundsvall
Söderhamn
Sölvesborg[78]
Tranås
Trelleborg[79]
Trollhättan
Uddevalla[80]
Uppsala[81]
Vadstena
Varberg[82]
Vimmerby[83]
Västervik[84]
Västerås
Ystad
Åmål[85]
Örnsköldsvik

Såsom framgår av denna redogörelse ha de nämnder, som handlägga enbart tjänstemannafrågor, under den angivna tiden minskat med tio, och enkla lönenämnder finnas för närvarande endast i följande städer:

Arboga
Djursholm
Eskilstuna
Falun
Hedemora
Hjo
Hälsingborg
Härnösand
Hässleholm
Mjölby
Motala
Norrtälje
Nyköping
Ronneby
Skara
Skellefteå
Stockholm
Strängnäs
Södertälje[86]
Tidaholm
Umeå
Vänersborg
Ängelholm
Örebro
Östersund

[74] Tidigare endast tjänstemannafrågor. SST 1946 s. 422.
[75] Tidigare endast tjänstemannafrågor. SST 1946 s. 490.
[76] SST 1942 s. 213.
[77] SST 1943 s. 376.
[78] SST 1941 s. 230.
[79] Tidigare endast tjänstemannafrågor. SST 1940 s. 561, 1941 s. 57, 1942 s. 214.
[80] Tidigare endast tjänstemannafrågor. SST 1941 s. 57.
[81] SST 1943 s. 496.
[82] SST 1943 s. 376.
[83] SST 1942 s. 561.
[84] Tidigare endast tjänstemannafrågor. SST 1941 s. 230.
[85] Tidigare endast tjänstemannafrågor. SST 1946 s. 490.
[86] SST 1943 s. 496.

KAP. IV.

ANSTÄLLNINGSFORMERNAS TILLÄMPNING PÅ OLIKA ARBETSTAGARE

Allmänna iakttagelser.

Som tidigare visats ha kommunerna vid utvecklandet av traditionella verksamhetsgrenar och vid upptagandet av nya fått ett starkt ökat behov av biträden för att fullgöra en modern kommuns skiftande uppgifter. Samtidigt med arbetstagarekategoriernas tillväxande i antal har också en fortlöpande differentiering av arbetsfunktionerna skett.

Detta gäller i hög grad de kroppsarbetande grupperna. Under ett tidigare skede tillfredsställdes i allmänhet behovet vid de kommunala arbetena genom användandet av okvalificerad kroppsarbetskraft, och endast i mindre utsträckning sysselsattes arbetare, vilka genom utbildning kvalificerats för särskilda uppgifter, såsom rörarbetare, stensättare och bergsprängare. Under de senare decennierna har emellertid teknikens utveckling ställt ökade krav på yrkesskicklighet och utbildning för yrket. Inom vissa grenar av kommunalförvaltningen sysselsättes emellertid fortfarande ett stort antal okvalificerade arbetare. Inom städernas gatuarbeten utgöres sålunda en betydande del av arbetsstyrkan av sådana arbetare, som sakna särskild utbildning: grovarbetare, diversearbetare, hantlangare, kuskar och stallpersonal.[1] Vid sidan därav förekommer emellertid också dels grovarbetare med viss utbildning, såsom berg-

[1] Se för denna klassificering av arbetarna Bagge s. 8 ff.

sprängare, gråstensmurare, cementarbetare, stenhuggare etc., dels ock särskilt utbildad personal: timmermän, smeder samt skötare av maskinparken, vars användande ofta ställer stora krav på arbetsskicklighet. Kvalificerad personal, maskinskötare, montörer, kabel- och linjearbetare, användes också genomgående vid elverken liksom vid gasverken, där emellertid vid sidan av rörarbetare, mätaremontörer, maskinister, reparatörer och eldare användes grovarbetare såväl vid driftsarbete som distribution. Förhållandet är likartat inom vattenverken, under det att renhållningsverkens personal till största delen utgöres av okvalificerade arbetare, vilka sysselsättas med sopnings- och hämtningsarbeten. För skötseln av maskinparken användes dock kvalificerad arbetskraft. Vid städernas kommunikationsanläggningar förekommer, förutom trafikpersonalen, dels banarbetare samt ledningsmontörer och dels verkstadsarbetare av olika slag samt vid hamnarnas anläggnings- och underhållningsarbeten såväl okvalificerade som kvalificerade arbetare: grovarbetare, betongarbetare, stenarbetare, timmermän etc. Vad slutligen sjukhusen angår kan man göra samma iakttagelse. Där sysselsättas bl.a. följande arbetargrupper: gårdskarl, jordbruksarbetare, trädgårdsarbetare, djurskötare, chaufför, eldare, maskintvättare, maskinist, reparatör, snickare, elektriker, målare och bagare. Liknande iakttagelser kunna göras inom andra kommunala verksamhetsgrenar.

Den här påvisade skillnaden i kvalifikationer mellan olika kategorier av arbetare plägar också uttryckas därigenom att de arbetare, för vilka särskild utbildning överhuvud ej förekommer, med ett gemensamt namn betecknas som grovarbetare, medan övriga grupper benämnas yrkesarbetare. Såväl inom näringslivet som vid allmänna arbeten är det därjämte vanligt att ytterligare uppdelning sker, i det att kroppsarbetarna uppdelas på tre olika kategorier framförallt med utgångspunkt från utbildningstidens längd: 1) grovarbetare och hantlangare, 2) tempoarbetare samt driftsarbetare med lägre kompetens, 3) yrkeslärda arbetare och driftsarbetare med högre kompetens. Den sistnämnda gruppen innehåller

kroppsarbetare med mycket utpräglade kvalifikationer. Så är t. ex. fallet med vissa slag av maskinister, som på eget ansvar sköta ett större eller mera kvalificerat maskineri. Dessa bruka med hänsyn till genomgången specialutbildning benämnas examinerade maskinister.[2]

Även i övrigt har en betydande differentiering ägt rum av arbetsfunktionerna under de senare decenniernas kraftiga ökning av kommunernas uppgifter. Om det också erbjuder ganska stora svårigheter att överblicka kommunernas tjänsteorganisationer, eftersom uppbyggnaden dels skett efter växlande principer, dels utformats olika från kommun till kommun med hänsyn till kommunernas storlek och behov av befattningshavare, kunna likväl vissa allmänna principer överallt iakttagas.[2a] I en medelstor stadskommun förestås sålunda kommunens centrala förvaltning under vederbörande kommunala organ av en eller flera chefstjänstemän, under vilka lyda en rad befattningshavare för handhavande av ekonomisk förvaltning och administration. Chefstjänstemännen benämnas t. ex. drätseldirektör, stadsombudsman eller stadskamrer. Den närmast underlydande personalen kan vara sådan som biträder chefstjänstemannen i det planerande eller ekonomiska arbetet eller tilldelats bestämda arbetsområden för eget handhavande, t.ex. stadsnotarie, kamrersassistent, stadskassör, stadsbokhållare, inkasserare, mätare eller ock utgöres personalen av sådana arbetstagare, vilka stå under mer eller mindre bestämd arbetsledning såsom fallet är med olika slag av kontorister och dem, som rutinmässigt utföra rent mekaniska uppgifter som maskinskriverskor, stenografer och skrivbiträden.

En allsidig översikt över kommunernas reguljära anordnande av tjänsteorganisationer uppvisar verksamheten inom vissa mera omfattande kommunala förvaltningsgrenar i den

[2] Se Bihang till Stockholms stadsfullm:s handlingar 1918 nr 47 s. 12 och 13. Se ock Stockholms kommunalarbetareavtal s. 11 ff.

[2a] Ej heller inom stadsförvaltningens olika grenar råder någon enhetlighet i fråga om gränsdragning mellan tjänstemän och arbetare. (SOU 1927:4 s. 174 ff samt 1939:19 s. 30 ff och 73).

mån de förvaltas fristående från drätselförvaltningen: affärsverksförvaltningen, fastighetsförvaltningen, hamnförvaltningen och byggnadsarbetsförvaltningen. På samma sätt som när det gällde den centrala drätselförvaltningen är ledningen här organiserad under chefstjänstemän och styresmän för verksamheten i stort, t. ex. gasverkschef, elverkschef, byggnadschef, stadsarkitekt, stadsingenjör, fastighetsförvaltare, skogsförvaltare, hamndirektör. På liknande sätt som inom drätselförvaltningen biträdas också här chefstjänstemännen av dem underlydande befattningshavare. Dessa äro dels sådana, som äro sysselsatta med verksamhetens ekonomiska förvaltning och administration — kontorschefer, kassörer, chefsassistenter, hamnkassörer — dels sådana, som taga en planerande eller ledande del i fullgörandet av den speciella verksamhetens funktioner, t.ex. gatufogde, stadsträdgårdsmästare, hamnkapten, hamningenjör, driftsingenjör, distributionsingenjör. Den lägre personalen är naturligtvis synnerligen varierande till sina typer med hänsyn till förvaltningsgrenarnas helt olikartade karaktär. Vanligt är emellertid, att en grupp tekniskt utbildad personal påträffas, t. ex. tekniker, ritare, mätare. Inom den gemensamma förvaltningen förekomma också befattningshavare med ur vissa synpunkter kvalificerade kontorsgöromål, registrator, sekreterare, kassakontrollant samt vissa kategorier kontorister, liksom okvalificerade skrivbiträden och stenografer. Olika slag av vaktmästare och vakter utgöra här en särskild grupp. Därjämte finnas för de kommunala arbetsfunktionernas upprätthållande olika slag av arbetsbefäl: tillsyningsman, stadsförman, inspektor, befallningsman, stallmästare, schaktmästare, trädgårdsmästare, parkförman, arbetsförman, föreståndare, förrådsman, hallförman, stationsförman, gasmästare, mätareavläsareförman, 1:ste mätarereparatör, övermaskinist (samt vissa slag av maskinister och eldare), batteriverkmästare, verkmästare (samt vissa slag av verkmästarebiträden), övermontör, koksförman, ledningsförman, linjeförman, målareförman, snickeriförman, trafikförman, färjebefälhavare, muddermästare, hamnförman, ordningsförman samt olika slag av lagbasar och förste män.

I mindre skala förekommer en liknande uppbyggnad av tjänsteorganisationen vid bl. a. saluhallar, badhus, bibliotek, varvid ibland kroppsarbetarekategorier saknas. Inom andra områden åter finnas befattningshavare, vilka ej på tidigare nämnt sätt äro typiskt inordnade i tjänstehierakiens över- och underordnadesystem, och vilka fullgöra sina funktioner efter lämnade instruktioner men med utpräglat hög grad av självständighet. Så är fallet inom socialvården med skolläkare, hemsyster, hemvårdarinna, mödrahjälpsassistent, barnavårdsman etc. I åter andra fall gälla alldeles speciella organisationsförhållanden. Detta är bl.a. fallet, där författningarna noggrant angivit tjänsteorganisationens uppbyggnad, såsom inom brandväsende, polisväsende och skolväsende. Sjukhusförvaltningen och förvaltningen av andra vårdanstalter uppvisa även, trots uppenbara beröringspunkter i organisationsavseende, många särdrag i förhållande till affärsverksförvaltningen. Medan ledningen av den ekonomiska förvaltningen och administrationen ej företer stora skiljaktigheter, tillkommer här sjukvårdspersonal av olika slag. Förutom läkarna finnes sålunda dels för sjukvård speciellt utbildad personal — examinerade sköterskor av olika slag — samt personal i förmansställning, såsom föreståndarinna för köks- och ekonomiavdelningar, vaktmästare och maskinister, dels den lägre sjukvårds- och ekonomipersonalen, av vilken den förra omfattar sköterskebiträden, skötare samt oexaminerade sköterskor och den senare bl. a. eldare, biträden av olika slag samt sömmerskor, telefonister och baderskor.

Vad beträffar anställningsformernas tillämpning för de nu redovisade arbetstagarna skola vi här till en början göra den allmänna iakttagelsen, att de kroppsarbetande kategorierna genomgående sedan lång tid tillbaka fått sina arbets- och lönevillkor reglerade genom kollektivavtal, medan övriga grupper under från kommun till kommun synnerligen växlande former givits tjänstemannaställning. I det väsentliga gäller

denna allmänna iakttagelse även för de senaste decenniernas utveckling. Härifrån givas dock viktiga undantag: sålunda har i något fall arbetstagare med kollektivavtal överförts till tjänstemannaställning, men framför allt kan under senare år en tendens spåras att utsträcka kollektivavtalets tillämpningsområde till grupper, som regelmässigt ha återfunnits i kommunernas tjänsteförteckningar. Denna utveckling har ägt rum inom det lägre befattningshavareskiktet, vilket på ett mycket påfallande sätt uppvisar en ökning både beträffande befattningarnas och befattningshavarnas antal. För att göra framställningen av denna utveckling lättare tillgänglig synes det vara lämpligt att här i tabellform redovisa ett urval av lägre arbetstagaregrupper, som under ett tidigare skede uppförts på stat, och av vilka några grupper genomgående överförts till kollektivavtalsformen eller av vilka enskilda kategorier i vissa orter givits arbetarställning.[2 b]

Gas-, vatten- och elverk.	
Föreståndare för vattenverk	Övermontör
Vattenledningsförman	Montör
Gasmästare	Eldare
Installationsmästare	Tekniskt biträde
Mätarejusterare	Förrådsförvaltare
Mätareavläsareförman	Förman
Mätareavläsare	Vakt
Avläsare	Kassörska
Inkasserare	Bokhållare
Maskinmästare	Kontorist
Maskinist	Kontorsbiträde
Verkmästare	

2 b Uppgifterna, som ej göra anspråk på vare sig fullständighet eller exakthet i fråga om läget vid en viss bestämd tidpunkt, ha hämtats från äldre och nyare kommunaltryck, varjämte socialstyrelsens i nästföljande not omnämnda undersökning i viss utsträckning anlitats.

Hamnar.

Hamnförman
Ordningsförman
Muddermästare
Kranmästare
Broskötare
Slussvakt
Dykare
Verkmästare
1:ste reparatör
Hamnbokhållare
Hamnkontorist
Skrivbiträde

Spårvägar.

Kontrollör
Banmästare
Banförman
Verkstadsförman
Vagnförman
Förare
Konduktör
Bromsare
Chaufför
Stationskarl
Banvakt
Kontorsbiträde

Fastigheter, gator och parker.

Förvaltare
Gatufogde
Trädgårdsmästare
Schaktmästare
Schaktmästarbiträde
Stadsförman
Lagförman
Motorförman
Gatuförman
Parkförman
Befallningsman
Övermontör, montör
Maskinist
Tekniskt biträde
Vakter och vaktmästare
Ritare
Bokhållare
Kontorist

Renhållningsverk.

Föreståndare
Stationsförman
Renhållningsförman
Arbetsförman
Tillsyningsman
Bas vid verket
Kontorsbiträde

Byggnads- och stadsplaneväsende.

1:ste, 2:dre tekniker etc.
Mätningstekniker
Mätarebiträde
Kontrollant
Kartriterska
Kartograf
Ritare

Badhus- och tvättinrättningar.

Föreståndarinna
Badmästare
Tvättföreståndare
Tvättbiträde
Baderska
Maskinist
Maskinbiträde
Eldare
Kassörska

Köttbesiktning och saluhallar.

Hallmästare
Hallförman
Vägare
Destruktör
Mikroskopist
Biträde
Kassörska

Drätselförvaltning.

Stadsnotarie
Bokhållare
Kamrersassistent
Registrator
1:ste kontorist
Kontors- och skrivbiträde
Verkmästare
Telefonist
Vaktmästare

Polisväsende.

Inspektionskonstapel
Kriminalkonstapel
Poliskonstapel
Polissyster
Vaktfru
Vaktmästare
Maskinist
Bokhållare
Kontorsbiträde
Skrivbiträde

Brandväsende.

Brandmästare
Brandförman
Brandman
Verkmästare
Ambulanschaufför

Socialvård.

Tillsyningsman
Inspektör
Barnavårdsman
Assistent
Barnmorska
Sköterskor av olika slag
Sjukvårdare
Vårdarinna

Sjukvårdsbiträden av olika slag
Kemist
Föreståndarinnor av olika slag
Husmoder
Kokerska
Ekonomibiträden av olika slag
Tvättmästare
Maskinmästare
Maskinist
Elektriker, reparatör
Verkstadsförman
Trädgårdsmästare
Rättare
Vaktmästare
Portvakt
Bokhållare
Registrator
Bokförare
Kontorist
Kontors- och skrivbiträde

Skolor.

Skolsköterska
Föreståndarinna och personal vid skolbarnsbespisning
Baderska
Städerska
Eldare
Maskinist
Vaktmästare
Bokhållare
Assistent
Skrivbiträde

Bibliotek.

Bibliotekarie
Assistent
Biträde

Övriga.

Kyrkogårdsföreståndare
Kyrkogårdsvaktmästare
Kyrkovaktmästare
Föreståndare för kommunal vedgård

Vad först gäller överförandet av arbetstagare från arbetarställning till tjänstemannaställning är det inte lätt att påvisa, vilken styrka denna redan av socialstyrelsen 1925 påpekade tendens har haft. Vid befordran förekommer naturligtvis att

befattningshavare i kommunens liksom i statens tjänst överföras till tjänstemannakategorierna.[3] Emellertid kan man vid ett studium av de gällande tjänsteförteckningarna otvivelaktigt konstatera, att ett ej ringa antal yrkesarbetare och driftsarbetare med högre kompetens innehar tjänstemannaställning. Det gäller i första hand olika slag av maskinister men på många orter jämväl t.ex. elektriker och montörer. I några städer ha de yrkeslärda arbetarna överhuvud hänförts under tjänstereglemente och uppförts på kommunens lönestat. Emellertid äro förhållandena så olikartade i olika kommuner, att några säkra iakttagelser ej kunna göras. Härtill kommer att utvecklingen vid städernas och landstingens sjukvårdsanstalter, såsom vi skola se i det följande, gått delvis andra vägar, i det att kollektivavtalens tillämpningsområde där överhuvud blivit betydligt mera omfattande.

I ett avseende synes dock säkrare iakttagelser kunna göras. Detta gäller en grupp arbetstagare, som äger betydande likheter med kroppsarbetarna, men som genomgående i städerna givits tjänstemannaställning. Vi avse här de nyss omnämnda arbetstagare, vilka pläga sammanföras under benämningen arbetsledare, och som överhuvud fått en väsentlig betydelse när det gällt att uppdraga en gräns mellan kommunens arbetare och tjänstemän. Denna kategori skall därför närmare granskas.

Arbetsledaren.

Arbetsledning förekommer naturligtvis inom kommunalförvaltningens alla grenar liksom överallt, där en tjänstehierarki tillskapats med ett system av över- och underordnade. Sålunda förekommer arbetsledning hos chefstjänstemännen, de tekniska tjänstemännen och sjukvårdspersonalen gentemot

[3] Befattningshavare i statens och de större städernas tjänst, deras antal och löneförmåner åren 1919—1924. Sthlm 1925 SOS. — Se ock SOU 1946:48 s. 119. År 1944/45 skedde inom statsförvaltningen befordran till tjänsteman i 1 295 fall.

dem underställd personal. Denna arbetsledning är inom varje tjänsteorganisation genomförd ända ned mot det rutinmässiga, osjälvständiga arbetet. Stundom utgör arbetsledningen en särskild funktion, stundom endast ett moment i befattningshavarens samlade arbetsfunktioner, såsom t.ex. i allmänhet är fallet ifråga om kontorstjänstemannens arbetsledning i förhållande till maskinskriverskor och biträden av olika slag. Överallt i dessa sammanhang kan man givetvis tala om arbetsledning och arbetsledare. I det praktiska kommunallivet liksom inom arbetsmarknaden i övrigt har emellertid begreppet arbetsledare övervägande blivit en benämning på den arbetstagare, som utövar de funktioner, vilka utgöra sista ledet i arbetsledningen ned mot det mekaniska, osjälvständiga arbete, som utföres framför allt av kroppsarbetare enligt arbetsledningens direkta anvisningar.[4] Det är här fråga om olika kategorier av sådant arbetsbefäl, som direkt på arbetsplatsen och genom att ständigt uppehålla sig där, utgör arbetsledningens direkta kontakt med arbetarna och utövar dess befälsrätt i fråga om arbetets utförande. Såsom vi ovan nämnt förekommer detta arbetsbefäl under olika benämningar: övermontör, schaktmästare, övermaskinist, förman, förste man, lagbas etc.

De funktioner arbetsledaren utövar äro i stort sett desamma inom kommunalförvaltningen och det fria näringslivet. Där har en viss förändring i hans allmänna ställning ägt rum under 1900-talet. Under den gammalindustriella tiden med dess utpräglat patriarkaliska förhållanden intog arbetsledaren en stark, formell maktställning på arbetsplatsen, där han uppträdde som företagarens eller företagsledningens förtroendeman, helt solidarisk med denna. Vederbörande hade vanligen arbetat sig upp inom yrket och så småningom avancerat till verkmästare. Han blev arbetsledare uteslutande tack vare sin

[4] Termen arbetsledare påträffas redan i Kungl. Maj:ts nådiga skrivelse till telegrafstyrelsen 2 maj 1862, varvid åsyftades sådana personer, som hade närmaste tillsynen vid telegrafanläggningar och ständigt därvid skulle vara arbetarna följaktiga. — Benämningen arbetsledare förekommer därjämte både i Sverige och Finland för att beteckna viss personal vid fångvården.

yrkeskunskap, och arbetsledningens rätta handhavande ställde endast några få krav på dess utövare.[5] Ännu vid denna tid var det också vanligt inom näringslivet, att arbetsledarebefattningen utgjorde en övergångsbefattning, varifrån vägen låg öppen till självständig verksamhet.[6]

Med den nyindustriella tidens inbrott efter första världskriget förvandlas emellertid den forna förtroendeställningen till en ofta besvärlig *mellanställning* mellan företagare och arbetare, svår för den, som kommer från arbetarnas egna led,[7] och svårast för den, som ur en begränsad gemenskap, ett arbetslag e. d., befordras till arbetsledare för samma gemenskap.[8] Mellanställningen kommer bl.a. till uttryck däri, att arbetsledaren å enda sidan fortfarande intar en förtroendemannaställning som arbetsgivarens representant på arbetsplatsen, representerande arbetsgivarens subjektiva rätt.[9] Å andra sidan skall han vara företrädare för den "objektiva" rätten, d. v. s. utöva tillsyn över att arbetaren kommer i åtnjutande av allt det skydd, som tillkommer honom i enlighet med arbetsrättens regler.[10]

Överhuvud ställas alltmera ökade tekniska krav på honom, och hans uppgifter ha vidgats betydligt, när det gäller det *organisatoriska* och *planläggande* arbetet inom företaget. Han skall fördela arbetet, sätta ackord, beräkna maskinella data, ordna med verktyg samt avsyna och kontrollera arbetet m. m.[11] I och med den industriella strukturens fortgående förändring antar emellertid arbetsledningen alltfort delvis nya drag. Arbetsledningen måste uppdelas på flera händer, och en nyorientering måste äga rum mot större kunskaper på djupet

[5] Ekelöf s. 24.

[6] Se även Arbejdsgiveren 1935 s. 245.

[7] Enligt en undersökning, som Arbetsledareförbundet verkställde 1935 voro c:a 95 % av arbetsledarna i verkmästare- och förmansställning f. d. arbetare. Se Arbetsledning i teori och praktik s. 79.

[8] Mekanisk Verkmästartidning 1937, nr 6 s. 117. Se även Metallarbetaren 1936, nr 42 s. 1 samt Arbetsledaren 1945 s. 677.

[9] Wohlin s. 8.

[10] Ekelöf s. 35.

[11] Affärsekonomi 1936, nr 15 s. 851 ff.

än på bredden. En del uppgifter ha därför börjat övergå på andra händer. Bland annat anses fördelarna av en centraliserad ackordsättning numera vara så stora, att denna funktion måste stå direkt under företagsledningen. Detsamma gäller inflytandet på tidsstudieorganisationen, som skapar en objektiv och enhetlig grund för ackorden. Även i fråga om planeringen måste förmannen i stort ge vika för ledningens direkta insatser. — De tekniska och organisatoriska arbetsuppgifter, vilka återstå, äro emellertid ej små. Den moderna maskinparkens invecklade konstruktion och det ökade kravet på en kontinuerlig och flytande drift ställer stora krav på arbetsledaren och fordrar ofta *teoretiska* kunskaper utöver den vanliga praktiska erfarenheten.[12]

Vid sidan av de tekniska, organisatoriska uppgifterna är arbetsledarens *befälsförande* och *uppfostrande* funktioner av särskild betydelse och omfatta i detta avseende rekrytering och arbetsfördelning, instruktion, ordergivning, arbetskontroll och disciplinhållning.[13] Hans plats är i arbetslinjen, där han mer direkt än någon annan person inom det industriella företaget tar befattning med de tekniska och levande produktionsfaktorerna i deras producerande samverkan.[14]

Arbetsledaren är överhuvud företagarens *kontaktman* med arbetarna, och i denna egenskap utövar han funktioner, som i många avseenden skilja honom från arbetarkategorien. Denna skiljaktighet kommer främst till synes därigenom, att hans självständighet är större liksom hans ansvar är större i förhållande till arbetsgivaren.[15] Ur detta förhållande mellan tjänstemannen och hans arbetsgivare, karakteriserat genom arbetsledarens rörelsefrihet inom normerade gränser, när det gäller besluts fattande och ordergivning, har som en naturlig

[12] Enligt arbetsledareinstitutets ovannämnda utredning hade endast 17 % genomgått teknisk elementarskola, verkmästarskola eller jämförlig anstalt, medan huvudparten hade enklare utbildning. Se Arbetsledning i teori och praktik s. 80.

[13] Ekelöf s. 43 samt Wohlin s. 7.

[14] Se vidare Arbetsledaren 1931 s. 81.

[15] Arbetsledaren 1940 s. 400.

och viktig följd framgått *förtroendemannaskapet*, vilket i sin tur har ansetts innebära ett berättigat krav på skäliga tjänstemannalöner och erkänd tjänstemannaställning inom företagets personalorganisation, vilken ställning ock ibland medför vissa med tjänsten förenade förmåner, såsom i fråga om bostad, pension, semester, tantiem o.d.

Inom näringslivet har denna förtroendeställning men också mellanställning kommit till uttryck bl. a. däri, att arbetsledaren eftersträvat neutralitet i arbetskonflikter, något som var otänkbart under äldre tid, då han uteslutande betraktades som företagarens representant.[16] Flera avtal i denna riktning ingingos sålunda under 1930-talet mellan Arbetsledareförbundet och ett flertal arbetsgivaresammanslutningar.[17]

Med utgångspunkt från självständighetskriteriet menar man sålunda med arbetsledare inom industrien en person med självständighet i arbetet och vid besluts fattande, utövande direkt befäl över honom underställda arbetare. I regel är det naturligtvis så, att arbetsledaren i sin tur lyder under en högre tjänsteman, t. ex. en ingenjör eller kontorschef, vilkens ledande funktioner och ansvar han i viss utsträckning övertagit och förvaltar i enlighet med givna instruktioner. Men även om han i många fall endast har att svara för de verkställande och kontrollerande arbetsledarefunktionerna eller därjämte också de planerande, karakteriseras hans arbete därav, att han inom ramen för de direktiv, som lämnats honom av den överordnade tjänstemannen, handhar dem i egentlig mening självständigt.

De iakttagelser, som nu gjorts om arbetsledaren inom den fria arbetsmarknaden och om de funktioner, som tillkomma honom, gälla i stor utsträckning främst de grenar av kommunalförvaltningen, som sysselsätta manuell arbetskraft. De or-

[16] Arbetsledaren 1931 s. 24. Se t. ex. Verkstadsavtalet 1942 § 6.

[17] Industritjänstemannen 1935 s. 143, Banktjänstemannen 1935 s. 129 f och Byggnadsindustrien 1936 s. 543. Denna typ av neutralitets-

ganisatoriska, tekniska och befälsförande arbetsuppgifterna äro av samma slag, och arbetsledaren intar en sådan position, att han är fast knuten till arbetsgivaren, d.v.s. till kommunen och chefstjänstemannen, i en förtroendemannaställning, som gör honom i första hand till företagsledningens representant på arbetsplatsen.

Därför ha också arbetsledare inom de kommunala affärsverken i stor utsträckning uppförts på städernas lönestater och givits tjänstemannaställning. En förändring synes emellertid under senare år ha skett såtillvida, att, medan tjänstemannaställning tidigare innehades av arbetsledare med mycket olikartade funktioner, detta numera i betydande omfattning gäller framförallt arbetsledaregrupper, vilka avgränsats enligt vissa teoretiskt bestämda regler.

Detta sammanhänger därmed, att till den arbetsledaregrupp, med vilken vi nu sysselsatt oss, räknas arbetstagare av skilda typer. Den direkta arbetsledningen kan nämligen antingen vara så utformad, att arbetsledarens kontrollerande, befälsförande och fördelande uppgifter helt uppfylla hans arbetstid, eller också deltar han i mindre eller större utsträckning själv i det arbete, som han är satt att leda. Denna uppdelning har haft en mycket stor betydelse i arbetarpolitiska sammanhang såtillvida, att det ansetts vara mindre lämpligt, att arbetsledaren tillhört samma organisation eller organisationsavdelning som kroppsarbetarna, i den mån han vore att betrakta som arbetsgivarens ställföreträdare på arbetsplatsen. I konsekvens härmed vore det ej heller vare sig möjligt eller lämpligt, att sådana arbetstagare hade sina anställningsförhållanden reglerade i arbetarpolitiskt sammanhang med de övriga arbetstagarna. Detta är sedan gammalt ett arbetsgivareintresse, som

överenskommelse, som numera är genomgående i förbundets avtal, har nyligen kommit under praktisk prövning vid metallkonflikten år 1946. Härvid visade det sig, att arbetsledarna i stort sett endast hade att följa avtalets bestämmelser, medan icke förutsedda undantagsfall i regel visade sig kunna bemästras genom förhandlingar. Till följd härav föranledde konflikten endast mycket få och godartade meningsutbyten med Metallindustriarbetarförbundet och dess lokalavdelningar.

avspeglar sig i ett stort antal tidigare kollektivavtal genom bestämmelser om att arbetsgivarens fordran på att arbetsledare icke må tillhöra arbetarnas fackorganisationer, icke skall anses som en kränkning av föreningsrätten. I kollektivavtalen var det tidigare vanligt, att arbetsledaren definierades på t. ex. följande sätt: "Som förman eller annan arbetsgivarens förtroendeman avses här den, vilken är anställd som arbetsgivarens specielle representant gentemot arbetarna och åtnjuter avlöning såsom sådan — helst års-, månads- eller veckolön — samt utövar befäl med uppdrag att leda, fördela eller kontrollera arbetet, icke själv deltager i arbetet annat än tillfälligtvis och aldrig har andel i arbetarnas ackord."[18] Ofta användes emellertid i avtalen endast uttrycket verkmästare, förman, arbetsledare eller förtroendeman, och osäkerheten var därför ofta stor, när parterna på arbetsmarknaden skulle tillämpa så generellt avfattade regler.[19]

En så allmän formulering av begreppet arbetsledare kom även till användning i 1934 års förslag till lag angående vissa ekonomiska stridsåtgärder, § 11, där stridsåtgärder sanktioneras beträffande arbetsledare eller annan i förtroendeställning, när det gällde medlemskap av förening, som tillvaratog den underställda personalens intressen.[20] Enligt de sakkunniga avsåge man med denna bestämmelse, vilken tillkommit på arbetsgivareföreningens initiativ, i första hand tjänstemän i chefsbefattningar, verkmästare, förmän och med dessa jämställda men även andra, vilka innehade förtroendesysslor, t.ex. chefssekreterare.[21] Däremot avsåge man inte att inbegripa sådana förmän för en mindre grupp arbetare, vilka själva deltoge i arbetet och ej kunde betraktas som arbetsledare i egentlig mening.[22] I yttrande över förslaget påpe-

[18] Se ADD 1931: 625, 1935: 667 och 1936: 352.

[19] ADD 1930: 467, 1932: 775.

[20] SOU 1934: 16 s. 11.

[21] I § 17 skilde man mellan "arbetsledare, tjänsteman eller därmed jämställd", och med tjänsteman avses här sådana arbetstagare som ingenjörer och kontorspersonal. Se sid. 66.

[22] S. 50.

kade Landsorganisationen (LO), att de begrepp som använts, nämligen "arbetsledare eller annan i förtroendeställning", svårligen läte sig avgränsas från begreppet egentlig arbetare.[23] I många fall förhölle det sig nämligen så, att dessa arbetsledare endast vore det till namnet, medan de till gagnet vore arbetare. Gränsen kunde möjligen dragas efter synpunkten av huruvida vederbörande själv deltoge i arbetet eller ej, men några regler för avgränsningen av "annan i förtroendeställning" vore svåra att uppställa. Inom detaljhandeln förekomma t. ex. firmor med mångfilialsystem med en föreståndare för varje filial. Dessa personer hade visserligen underordnad personal men vore å andra sidan regelmässigt organiserade i personalens fackorganisation. Kunde dessa personer sägas intaga förtroendeställning och gällde detta t. ex. kassörskan på ett kafé?[24]

Av största betydelse för avgränsningen av det moderna arbetsledarebegreppet har lagstiftningen om förenings- och förhandlingsrätt blivit. I propositionen återfinnas visserligen de obestämda karakteristika, som vi tidigare träffat på. Efter stadgandet om att föreningsrätten skall lämnas okränkt, återfinnes sålunda i § 4 st. 2 en undantagsbestämmelse för arbetsledare, evad det gäller rätt att tillhöra förening av honom underställd personal. "Vad i första stycket stadgas skall icke utgöra hinder för intagande av föreskrift i kollektivavtal, att arbetsledare eller annan i förtroendeställning ej må vara medlem av förening, som avser tillvaratagande av honom underställd personals intressen gentemot arbetsgivare."[25] I motion i första kammaren anfördes emellertid, att undantagsregelns utformning inte vore tillfredsställande.[26] Undantagets utsträckning att utöver arbetsledare även avse "annan

[23] SOU 1934: 30 s. 166 f.
[24] Se även s. 209 och 223.
[25] Kungl. prop. 1936 nr 240 s. 2 f.
[26] Motion FK 1936: 421.

i förtroendeställning" vore nämligen ägnat att medföra svårigheter särskilt för organisationsrörelsen bland de anställda, där den vertikala organisationsprincipen genomgående tillämpades. Begreppet "förtroendeställning" vore icke på något sätt bestämt, och det vore angeläget att undvika införande av begrepp, som genom sin obestämdhet beredde möjlighet till obehöriga anspråk och åtgärder. Begreppet arbestgivare borde vidare för undvikande av osäkerhet och oenhetlighet i tillämpningen kräva en legal bestämning, anslutande till kollektiv avtalspraxis.

I enlighet med motionen beslöt riksdagen, att i § 3, sista stycket, närmare definiera vad man avsåg med arbetsledare: "Med arbetsledare förstås den, som är anställd att såsom arbetsgivarens ställföreträdare leda, fördela och kontrollera arbete, vilket utföres av honom underställd personal, och i vilket han icke annat än tillfälligtvis själv deltager."

Efter införandet av 1936 års lagstiftning är det vanligt, att avtalen ej innehålla någon särskild definition på arbetsledare.[27] Ibland utsäges emellertid, att samtliga anställda med undantag av sådana arbetstagare, som äro i förmans- eller förtroendeställning, skola vara organiserade i visst fackförbund,[28] eller också understrykes t. ex., att någon är att betrakta som verkmästare eller förman endast under förutsättning, bland annat, att han icke själv deltager i arbetet annat än tillfälligtvis.[29] I 1940 års allmänna bestämmelser i kommunala kollektivavtal avsågs sålunda med förman och arbetsledningens förtroendeman "dels den, vilken anställts som arbetsledningens särskilde representant gentemot arbetarna, åtnjuter avlöning såsom så-

[27] I ADD 1938: 272 förklarades, att, även om avtalet icke innehölle någon bestämmelse om förmän, det måste med hänsyn till avtalets bestämmelser om organisationstvång vara uppenbart, att endast den skulle anses som förman, vilken hade att leda, fördela och kontrollera underställd personals arbete, och vilken icke annat än tillfälligtvis själv deltoge däri. Någon gång återfinnes emellertid lagens definition i avtalstexten. Se t. ex. ADD 1939: 527 och 1942: 601.

[28] ADD 1939: 85.

[29] ADD 1939: 707 och ADD 1943: 87.

dan och utövar befäl med uppdrag att leda, fördela eller kontrollera arbete å arbetsplats samt icke annat än tillfälligtvis deltager i arbetet, dels den, som innehar därmed jämförlig befattning". I senare tillkomna allmänna bestämmelser ha emellertid bestämmelserna om arbetsledare utgått.

I de enskilda fallen kan det naturligtvis vara svårt att avgöra vilka arbetstagare, som äro att anse som arbetsledare i lagens och kollektivavtalens mening. Detta bestyrkes även därav, att arbetsdomstolen vid flera tillfällen haft anledning att pröva avtalens förmansklausuler.

Tvisterna ha i allmänhet gällt i vilken utsträckning manuellt arbete kunnat ingå i en arbetstagares funktioner, utan att egenskapen av arbetsledare därför gått förlorad. Genomgående synes domstolen ha lagt stor vikt vid avtalens och lagens bestämmelser om att deltagandet i arbetet endast får vara tillfälligt. I fallet ADD 1930:13 gällde frågan en person, som anställts som verkmästare i ett bageri. Domstolen fann visserligen, att i vederbörandes åligganden ingick att kontrollera och fördela arbete, men att han därjämte hade att utföra arbete som vanlig arbetare, och att hans ställning som representant för arbetsgivaren och överordnad i förhållande till de övriga arbetarna inte framträdde åtminstone i hans huvudsakliga sysselsättning. På liknande sätt förklarades om en förman i 1933:654, att han i stor utsträckning själv deltog i arbetet, och att inga sådana arbetsuppgifter åvilade honom, varigenom han huvudsakligen skulle vara att betrakta som förman för de övriga arbetarna.[30]

Frågan om innebörden av uttrycken "icke deltager i arbetet annat än tillfälligtvis" och "huvudsaklig sysselsättning" vann ytterligare belysning i 1936:352. Det gällde här bl.a. sådana

[30] Se även ADD 1932: 775 och 1942: 362, där arbetsdomstolen trots förekomsten av arbetsledande funktioner hänvisade till att vederbörande i icke obetydlig utsträckning själv deltog i arbetet som en vanlig lagerarbetare.

arbetstagare, vilka vid sidan av verkmästare eller förmän av arbetsledningen tillsatts såsom s.k. arbetande förmän. Arbetsgivareparten hade gjort gällande, att vederbörande skulle bedömas som verkmästare och förmän och sålunda falla utanför avtalet. Man hävdade i enlighet härmed, att bestämmelsen om tillfälligt deltagande i arbetet ej finge tagas efter bokstaven. Här avsåges nämligen endast, att arbetsledaren skulle ha sin huvudsakliga uppgift i att leda och övervaka arbetet som arbetsgivarens representant. Så snart arbetsuppgiften bestode i arbetsledning, finge eventuellt förekommande kroppsarbete betecknas som tillfälligt. Därmed menades endast, att det manuella arbetet komme i andra hand, i det att detta toges till vid strödda tillfällen, när någon till arbetsledningen hörande uppgift ej förelåge. Kroppsarbetet vore med andra ord ett fyllnadsarbete, varmed arbetsledaren toge itu för att ej gå sysslolös. Det funnes inom näringslivet många småföretag, som ej kunde bereda full sysselsättning åt en förman enbart med arbetsledande och kontrollerande uppgifter. Dessutom vore det ingalunda ovanligt i vissa företag, att specialutbildade fackmän anlitades för olika uppgifter, och dessa fackmän hade att i större eller mindre omfattning sköta även de med produktionen sammanhängande uppgifterna. Dessa arbetstagare hade på detta sätt fått karaktären av förmän, fastän deras arbetsledande funktioner ej uteslöte deltagande i arbete. — Gentemot denna uppfattning påvisade arbetareförbundet bl.a., att kravet på att en förman inte annat än tillfälligtvis själv skulle deltaga i arbetet återfunnes jämväl i den definition på arbetsledarebegreppet, som influtit i § 3 i den av riksdagen samma år antagna lagen om förenings- och förhandlingsrätt. Varken i avtalet eller i nämnda lag finge begreppet "tillfälligtvis" ställas i motsättning till begreppet "huvudsakligt". Motsatsen till tillfälligt deltagande i arbetet vore ett regelbundet deltagande. En förman kunde komma att tillfälligt deltaga i arbetet exempelvis vid driftsavbrott, som förorsakats av olyckshändelse. De personer, om vilka här vore fråga, arbetade emellertid regelbundet med manuellt arbete, i det att arbetet i sig självt vore så organiserat, att de i normala fall

icke hade full sysselsättning med sina arbetsledande och kontrollerande uppgifter. Arbetareförbundets önskan att påfordra avtalets formella tillämpning vore grundad redan däri, att det förekommit, att arbetsgivareparten vid konflikt förmått de arbetande förmännen att uppehålla det produktiva arbetet. — Arbetsdomstolen förklarade inledningsvis, att det vore omöjligt att företaga en uppdelning av en arbetstagares funktioner på det sättet, att kollektivavtalet skulle tillämpas, när han utförde kroppsarbete, medan arbetsvillkoren skulle fritt regleras, när arbetstiden upptogs av arbestledande funktioner. En arbetstagare måste enligt arbetsdomstolen hänföras antingen till kollektivavtalets område för kroppsarbetare eller till arbetsledarekategorien eller till någon tjänstemannagrupp. Vid avsaknad av avtalsbestämmelse i motsatt riktning måste sålunda domstolen utgå från att ifrågavarande personer icke vore arbetsledare i avtalets mening, och att deras arbetsledande funktioner ej kunde medföra, att de ställdes utanför kollektivavtalets reglering.[31]

I fallet 1942:298 fann arbetsdomstolen vidare, att en arbetstagare med förmansuppgifter vid tapetserareverkstad vore att anse såsom arbetare, enär vederbörande regelmässigt utförde manuellt arbete i tapetserareverkstaden i betydande utsträckning. Även i två andra fall har domstolen förklarat, att avtalets eller lagens bestämmelser om "undantagsvis" eller "tillfälligt" deltagande i manuellt arbete måste tolkas på så sätt, att regelbundet deltagande i sådant arbete uteslöte vederbörande från att falla under arbetsledarebegreppet. I 1943:87 fann sålunda domstolen det vara utrett, att utförande av manuellt arbete ingått i vederbörandes vanliga arbetsuppgifter, även sedan han blivit utsedd till verkmästare, och i fallet 1945:228 fann domstolen arbetstagaren huvudsakligen ha arbetat som kokerska och utfört annat arbete av manuell natur, varför vederbörande

[31] I fallet 1944: 605, vilket gällde kassörska vid kaféföretag, fann domstolen det ej erforderligt att ingå på det principiella spörsmålet huruvida en person, vars verksamhet uppvisade en kombination av arbetsledande uppgifter och sådana, som reglerades av avtalet, kunde falla utanför avtalets reglering.

vore att anse som sådan arbetare, för vilken organisationsplikt förelåge enligt avtalets bestämmelser.[32]

Slutligen må omnämnas, att arbetsdomstolen i ett fall, 1939:527, ansett, att arbetsledning i lagens mening kunde föreligga, även om densamma huvudsakligen endast bestode i kontroll av andras arbete. Det gällde här restaurantkassörskor, och arbetsdomstolen förklarade, att ifrågavarande arbetstagare utövade uppsikt över att företaget genom serveringspersonalen erhölle betalning och rätt betalning för den mat och dryck, som tillhandahölles allmänheten. Denna uppsikt måste i stor utsträckning rikta sig mot serveringspersonalen, och det vore ostridigt, att kassörskorna utövade kontroll över andras arbete. Vad gällde befälsrätten vore det naturligtvis så, att befälsmomentet alltid måste bliva vida mindre framträdande vid en kontrollerande funktion än vid en direkt arbetsledande. Det förhölle sig emellertid i de flesta fall på det sättet, att en kassörska hade befälsrätt inom området för sin kontrollerande funktion. På grund härav fann arbetsdomstolen sig icke kunna giva annan förklaring, än att en restaurangkassörska i de flesta fall kunde antagas intaga ställningen av arbetsledare, och att arbetsgivaren följaktligen i sådana fall icke gjorde sig skyldig till kränkning av föreningsrätten, om han fordrade, att kassörskan ej skulle tillhöra personalförbundet.

Givet är att liknande svårigheter föreligga, när man vill bedöma de kommunala arbetstagarnas arbetsledande funktioner. Ett någorlunda säkert resultat skulle här förutsätta en granskning av varje särskild sådan befattning.[32 a] Emellertid synes — särskilt inom affärsförvaltningen med dess allt fastare organisatoriska uppbyggnad — så småningom komma att utbildas tämligen klart avgränsade arbetsledaregrupper, som uppfylla fordringarna enligt bestämmelserna i föreningslagen,

[32] Fallet 1935: 667 uppvisade en annan utgång, vilket emellertid berodde på särskilda bestämmelser i det avtal, det gällde att tolka.

[32 a] Se t.ex. Protokoll förda vid Sveriges kommunaltjänstemannaförbunds ordinarie kongress 1944 s. 28 ff. — Se vidare framställningen nedan.

och den iakttagelsen torde vara riktig — och bestyrkes även av de olika fackförbundens erfarenheter — att dessa arbetsledare genomgående uppförts på kommunal lönestat. Detta gäller t.ex. verkmästare, övermaskinist, maskinmästare, övermontör, vissa förmän etc., medan lagbasar och förste män, vilka själva regelmässigt deltaga i arbetet, anställts medelst kollektivavtal. Säkerheten i iakttagelsen bestyrkes även därav, att de gränsfall, som här kunde diskuteras, även i påfallande hög grad givits tjänstemannaställning. Detta gäller vissa förmän samt vissa slag av maskinister, som endast i mindre utsträckning synas utöva befälsföring gentemot underställd personal.

Kollektivavtalens ökade utbredning.

Även om vi alltså kunna konstatera, att kroppsarbetare samt arbetstagare i funktionell närhet till kroppsarbetet i viss utsträckning anställts som kommunaltjänstemän, är det likväl av större intresse för denna framställning att söka utfinna, i vad mån den tendensen gjort sig gällande att utsträcka kollektivavtalets tillämpningsområde till sådana arbetstagare, vilkas anställningsförhållanden tidigare reglerats i tjänstereglementen. Redan en flyktig granskning av kollektivavtal och lönestater synes besanna den iakttagelsen, att kollektivavtalet vinner ökad spridning inom de lägre befattningshavaregrupper, som vi ovan redovisat. Härvid synes det först vara av vikt att observera, att den lägre arbetstagaregruppens kraftiga tillväxt under de senare decennierna medfört, att det kommunala tjänsteförhållandet i viktiga avseenden förändrat karaktär.

a) De lägre tjänstemännen och arbetarna.

Medan tjänstemannaställningen tidigare överhuvud taget hade en ganska påfallande karaktär av förtroendeställning i förhållande till kommunen-arbetsgivaren, och tjänstemannen

ofta betraktades och betraktade sig själv som representant för det allmänna, har denna egenskap med tiden åtminstone för det stora flertalet lägre befattningshavare i mycket hög grad uttunnats. I stället har det blivit så, att denna personal, främst omfattande kontorister, skrivbiträden, tekniska biträden, vaktmästare, biträden inom sjukvården etc., med avseende på sina funktioner och sin ställning inom kommunens tjänstehierarki i viktiga avseenden kommit att uppvisa en stark släktskap med kroppsarbetarna. Denna iakttagelse synes vara riktig, även om det går att peka på skiljelinjer dem emellan. Vi ha tidigare omnämnt, att kroppsarbetets differentiering medfört uppkomsten av kvalificerad arbetskraft, som inom ramen för givna direktiv självständigt utför sin arbetsuppgift. Dessa kroppsarbetare, som vi kallade yrkeslärda arbetare eller driftsarbetare med högre kompetens, ha regelmässigt en utbildningstid på minst 4 år.[33] I övervägande grad utgjordes emellertid kroppsarbetarna av okvalificerad arbetskraft utan någon som helst utbildning. I detta avseende kan man otvivelaktigt iakttaga en bestämd skillnad gentemot t. ex. den lägre kontorspersonalen, vilken genomgående äger särskild utbildning för sitt arbete. Sålunda har t.ex. uppställts den fordran, att skrivbiträde skall äga färdighet i maskinskrivning samt ha minst ett års kontorspraktik, och att kontorsbiträde samt kontorist skola vara kunniga i maskinskrivning, bokföring och stenografi samt ha minst 4 års kontorspraktik. Vidare skall inom sjukvården t.ex. preparatris ha genomgått fackutbildning, och röntgenbiträde skall vara fullt kompetent att självständigt verkställa fotografering och framkallning.[34] I större eller mindre utsträckning ha tjänstereglementena innehållit liknande bestämmelser för ett stort antal andra befattningshavare.

Trots denna olikhet kan man likväl säga, att likheterna äro påfallande. Liksom den kvalificerade kroppsarbetarens självständighet och ansvar äro klart avgränsade genom arbetsled-

[33] Kommunalarbetarnas löner s. 51.

[34] Se t. ex. Landstingsreglementet s. 38 och Städernas sjukhusavtal s. 30.

ningens omedelbara direktiv, så är också kontorspersonalens och den lägre sjukvårdspersonalens handlingsfrihet på samma sätt klart fixerad inom bestämda gränser. I båda fallen utesluta arbetsledningens direktiv allt planläggande och initiativtagande, och ingendera gruppen är i tillfälle att utöva något direkt inflytande på utformningen av förvaltningsgrenens verksamhet. Funktionerna kunna i detta avseende betecknas som mekaniska eller i vart fall rutinmässiga. Detta betraktelsesätt synes principiellt även kunna anläggas på kontorspersonal högre upp på löneskalan samt på den tekniska biträdespersonalen, t. ex. mätare och ritare, vilka visserligen äga en kvalificerad utbildning, men som arbeta under den överordnades direkta befälsföring. På så sätt synas också de äldre tjänstemanna- och arbetarebegreppen, i den mån därmed åsyftades principiellt olikartade funktioner inom kommunalförvaltningen eller de olika arbetstagaregruppernas betydelse för kommunen, ej längre motsvara något innehåll. Befattningshavareskiktets snabba tillväxt och senare fasta inordnande i en tjänstehierarki med klart utformad över- och underordning har på ett mycket tydligt sätt fördelat de företagsledande, de planläggande och de direkt arbetsledande uppgifterna inom kommunalförvaltningen, och det är i allmänhet ej möjligt att hos de lägre befattningshavaregruppernas arbetsuppgifter upptäcka några särdrag, som principiellt skulle skilja dem från t. ex. de kvalificerade kroppsarbetarnas. Man har med rätta kunnat uppställa den frågan, om i själva verket någonting annat skiljer grupperna åt än just ett olikartat reglerande av anställningsförhållandet. Så mycket mera berättigad synes denna frågeställning vara som en fortsatt granskning av detta "mellanskikt" ger till resultat, att likheten grupperna emellan ytterligare understrykes. Detta framgår måhända tydligast vid en jämförelse med förhållandena inom det fria näringslivet.

Tjänstemannaelementets förvandling under 1900-talet uppvisar nämligen jämförbara drag inom all företagsamhet och är ganska utpräglad på den fria arbetsmarknaden. Medan ännu

för kort tid sedan ordet tjänsteman i stort sett var en benämning endast på vissa kategorier anställda i statens eller kommunens tjänst, har det under 1920- och 1930-talen blivit vedertaget även bland de privatanställda och är numera den vanliga benämningen för förvaltnings- och arbetsledarepersonal inom skilda delar av svenskt näringsliv. Den privatanställda tjänstemannakåren är i stort sett ett resultat av 1900-talets kraftiga expansionstid. Rationaliseringen, distributionsapparatens utbyggande och den allt hårdare konkurrensen ha krävt noggrannare kalkyler och medfört ett behov av ökad byråkrati. Allt detta har i sin tur haft till följd ett betydligt utökat antal kontorister, statistiker o.s.v. Antalet privatanställda steg sålunda under 1920-talet med inte mindre än 30 %, under det att antalet industriarbetare samtidigt endast uppvisade en stegring av 10 %.[35]

Inte heller inom det fria näringslivet har emellertid något gemensamt tjänstemannabegrepp utformats. I storföretagens tjänstereglementen ha sålunda bestämningsgrunderna blivit ganska skiftande. I vissa företag kan man bli "tjänsteman" vid 18 års ålder, i andra först vid 21 eller 23 år, i en del fall är det därutöver erforderligt, att viss lön har uppnåtts, och på några håll förekommer en regelrätt poängräkning, omfattande både levnadsålder, lön och anställningstid för att fastslå tjänstemannaställningen. Det finns också stora företag, som helt enkelt utesluta vissa yrken från tjänstemannagruppen, yrken, som i andra företag utan vidare räknas dit. Detta gäller t. ex. tidskrivare.[36]

I och med att det under de senare decennierna med stor hastighet har vuxit fram ett mellanskikt, har man också stundom varit oviss, när det gällt att utfinna dessa gruppers rätta hemvist. Det talas om kontorsarbetare, och man framhåller, som regel från arbetsgivarehåll, att alla dessa arbetstagare,

[35] Handelstjänstemannen 1942 nr 4 s. 18. — Thörnberg s. 338 uppger, att i Tyskland arbetarnas antal under tiden 1907—1925 ökades med 12 %, medan siffran för övriga anställda samtidigt steg med 111 %.

[36] Croner, Industritjänstemännen del I s. 11.

som sakna nämnvärd teoretisk utbildning och sysselsättas med rent rutinarbete, ofta av mekaniserat slag, inte kunna inrangeras bland tjänstemännen. Vid några företag har man tillämpat denna uppfattning genom att göra en bestämd skillnad mellan "tjänstemän" och "kontorsskrivare" eller mellan sådana arbetstagare, som äro månadsavlönade och sådana, som anställts mot veckolön. Därjämte finnes ett inte obetydligt antal timavlönade tjänstemannaelement.[37]

De lägre tjänstemännens snabba tillväxande i antal har såsom antytts överhuvud medfört en betydande förändring när det gäller arbetstagarnas ställning och funktioner inom företaget. De intaga sålunda numera i regel osjälvständiga befattningar; de äro arbetstagare, och deras inkomst är lön. Den tid är förbi, då den anställde hos en företagare innehade en "genomgångsbefattning" under viss tid för att så småningom bli sin egen. De privatanställdas yrken äro inte längre sociala övergångsskeden, som öppna vägar till de självständiga företagarnas kretsar, utan stadigvarande arbetsanställningar. Med avseende på inkomstkällan äro de privatanställda sålunda likställda med arbetarna. Detta framhålles av Croner,[38] som i flera arbeten utförligt sysselsatt sig med de privatanställdas problem, och som understryker, att detta är en ytterst viktig konsekvens av den moderna sociala utvecklingen, eftersom härav också måste följa, att de privatanställda på många betydelsefulla områden ha gemensamma intressen med kroppsarbetarna.

Likväl har man menat, att näringslivets tjänstemän utgöra ett i förhållande till kroppsarbetarna självständigt och nytt socialskikt.[39] Tjänstemannakategoriens karaktär skulle grundas på vissa lätt iakttagbara särdrag. Ett sådant utgör skillnaden i levnadsstandard mellan de privatanställda och arbetarna, en

[37] Industritjänstemannen 1936 nr 1 s. 5.
[38] Croner, s. 455.
[39] Croner s. 456 ff.

skillnad som dels visar sig däri, att vissa tjänstemannagrupper ha högre inkomst än arbetarna, dels däri, att levnads- och hushållsvanorna äro annorlunda hos de privatanställda än hos arbetare med lika stora inkomster. Man talar i detta sammanhang om de anställdas medelklasskaraktär.[40]

Olikheter i arbetets karaktär skulle vidare skilja grupperna åt, i det att det stora flertalet tjänstemän fyllde funktioner, som i jämförelse med arbetarnas hade en intellektuell karaktär. Ytterligare framhäver Croner sådana moment som olikheter i de båda kategoriernas sociala härkomst, skolutbildning, olikheter när det gäller anställningens trygghet och slutligen tjänstemannagruppens egen sociala värdering, innebärande medvetande om olikheterna i den sociala strukturen. Slutsatsen blir för Croner den, att de privatanställda icke äro arbetare i detta ords sociologiska betydelse, och att de därför kunna lösa sina specifika problem och svårigheter endast under den förutsättningen, att de förstå och få lov att föra sin talan själva.[41] Man hyser också över lag denna övertygelse inom tjänstemannaorganisationerna, där man menat, att den strängt genomförda kollektivism, som arbetarnas fackföreningsrörelse bygger på, är praktiskt ogenomförbar inom flera områden av tjänstemännens arbetsfält.[42]

Några invändningar torde näppeligen kunna riktas mot den uppfattningen, att vissa kategorier av de anställda i socialt hänseende uppvisa betydelsefulla särdrag i förhållande till arbetarna. Om man däremot utsträcker detta omdöme att omfatta företagens hela förvaltnings- och kontorspersonal, och om man inte observerar, att förhållandet är ganska annorlunda när det gäller de gränskategorier, vi nu behandla, måste några invändningar göras.

Man torde sålunda väl kunna påvisa, att för vissa grupper tjänstemän levnadsstandarden är högre än för arbetarna beroende på högre inkomster, men för de grupper, som befinna

[40] Handelstjänstemannen 1942 nr 4 s. 18 f.
[41] Handelstjänstemannen 1942 nr 7 s. 8.
[42] Industritjänstemannen 1941 s. 46.

sig inom det s. k. gränsområdet, och vilka utan tvivel utgöra ett rätt betydande antal, torde en sådan skillnad svårligen kunna påvisas. Inkomsterna i detta område kunna tvärtom i många fall inte mäta sig med kroppsarbetarnas. Så är fallet med t. ex. maskinskriverskor och stora grupper kontorister. Likaså kan man hysa berättigade tvivel om riktigheten i det påståendet, att inom tjänstemannagruppen levnads- och hushållsvanorna oberoende av inkomstens storlek skulle vara annorlunda till följd av omständigheter, som sammanhänga med skillnaden i härstamning och uppfostran m. m. Enligt Croner är detta ett specifikt sociologiskt fenomen, som på ett övertygande sätt skulle klarlägga, att det här vore fråga om ett självständigt socialskikt.[43] Om man går till socialstyrelsens hushållsundersökningar finner man emellertid i stället den meningen uttalad, att skillnaden mellan tjänstemän och arbetare i sättet att disponera inkomsten — utöver vad som kan bero på inkomstnivåns olikheter — är mycket ringa.[44] I vart fall må man även här akta sig för generaliseringar, eftersom åtminstone de lägre tjänstemannagruppernas härstamning förefaller att vara mycket spridd, något som även kan utläsas av det material, som Croner framlägger, och av vilket framgår, att ända till en tredjedel härstammar från arbetarklassen, medan endast en fjärdedel kommer från tjänstemannahem.[45] Däremot kan naturligtvis den gedignare skolunderbyggnad, som i allmänhet förekommer bland tjänstemännen, ha sin betydelse som moment i utdanandet av ett särskilt socialskikt och som medel för socialt uppåtstigande.[46] Särskild yrkesskoleutbildning saknas likväl i påfallande hög grad bland de privatanställda.[47]

Vad ytterligare olikheterna i arbetets karaktär beträffar, vil-

[43] Croner s. 456.

[44] Hushållsbudgeter och livsmedelskonsumtion i städer och tätorter 1940—1942 (SOS) s. 7.

[45] Croner, tabell s. 314 f.

[46] Croner, s. 458.

[47] Croner, Industritjänstemännen del I s. 97, där det anges, att 45 % av männen och 75 % av kvinnorna sakna sådan utbildning.

ka man ständigt framhållit som ett avgörande kännetecken på skillnaden mellan tjänstemän och arbetare, torde det vara tvivelaktigt, om någon allmän regel kan uppställas med en sådan utgångspunkt, om nämligen utgångspunkten består däri, att man hävdar, att det stora flertalet tjänstemän fyller funktioner, som i jämförelse med arbetarnas ha en intellektuell karaktär.[48] Det är inte lätt att veta, vad som i detta sammanhang avses med intellektuellt arbete, men om man använder ordet i dess vedertagna bemärkelse avseende tänkande eller planering, så kan säkerligen endast en mindre del av de funktioner, det här är fråga om, karakteriseras genom en sådan definition. Det är ju i själva verket så, att de arbetstagare man avser, då man talar om privatanställda, och som till en stor del återfinnas organiserade i tjänstemannasammanslutningar och till någon del i fackförbund anslutna till LO, utgöras för att tala med Thörnberg av verkens, expeditionernas, fabriks- och handelskontorens massor.[49] — Deras arbete är i många fall mekaniskt och osjälvständigt och ofta i fråga om kunskaper och yrkesskicklighet underlägset det arbete, som utföres av en fackarbetare, t. ex. en typograf eller en mekaniker.[50] På kontoret ställer arbetet, i den mån det blivit standardiserat och schematiserat, betydligt mindre krav på utövaren än vad som var fallet förr i tiden. Det finns därjämte nu ett betydligt större antal människor, som lämpligen kunna sättas till enklare sysslor på ett kontor än tidigare.

Överhuvud synes det vara så att man, när man talar om olikheter i arbetets karaktär för arbetare och tjänstemän, har i tankarna det okomplicerade och okvalificerade kroppsarbetet och helt bortser från alla övriga och mångskiftande yrkeskategorier, vilka i allmänhet genom sina organisationsmässiga för-

[48] Croner, s. 456.

[49] Thörnberg s. 326 ff; se ock Handelstjänstemannen 1942 nr 4 s. 18. Se även ett tidigare arbete av Croner: De privatanställdas arbetstidsförhållanden s. 7 ff, tabell I, varav framgår, att de lägre tjänstemännen utgöra en betydande del av de privatanställda, samt De privatanställda tabell G.

[50] Handelstjänstemannen 1942 nr 4 s. 18.

hållanden betecknas som arbetare, men vilkas arbete ofta är av tämligen kvalificerad art. Från denna utgångspunkt kommer man sedan till den slutsatsen, att tjänstemännens arbete till sin "natur" skulle vara annorlunda, mera intellektuellt och därför mera kvalificerat, redan därför att det inte är fråga om kroppsarbete i hävdvunnen mening. I själva verket torde det väl vara så att arbetets karaktär, eftersom det beträffande båda grupperna i grunden rör sig om rutinmässigt arbete, överhuvud taget inte kan ha någon särskild betydelse vid utdanandet av ett särskilt socialskikt eller när det gäller frågan om vem som är tjänsteman eller arbetare.[51] En helt annan sak är att den miljö, i vilken ett arbete utföres, och den omständigheten, att inom samma arbetsgrupp likartade arbetsprestationer utföras, utgöra viktiga moment vid skapandet av samhörighet mellan arbetstagare och ge upphov till likartade problem och behov, kort sagt medverka till att framskapa en särskild social grupp. Det är på den vägen, som kontorsarbetarna och liknande kategorier kommit att framstå som ett särskilt skikt. Även Croner synes vara inne på denna tankegång, när han talar om att tjänstemännen befinna sig i "funktionell" närhet till arbetsledningen, medan andra arbetstagare ha sin verksamhet förlagd till fabrik eller verkstad.[52]

Vad slutligen beträffar den större trygghet, som skulle kännetecknа tjänstemannaställningen, torde även detta påstående böra modifieras, eftersom praktisk erfarenhet ofta ger vid handen, att förhållandet är det motsatta. Även arbetarkategorien har visat föga benägenhet för att anse tjänstemannaställningen som tryggare.

De här iakttagna, enligt vår mening betydande likheterna mellan de lägre tjänstemännen och arbetarna, vilka likheter äga samma giltighet inom kommunalförvaltningen som inom näringslivet, ha slutligen kommit till starkt uttryck i den allmänna förändring i tjänstemannaställningen, som yttrar sig däri, att båda grupperna — och det är här inte endast fråga

[51] Handelsarbetaren 1942 nr 4 s. 18.
[52] Croner s. 457.

om de lägre befattningshavarna — fått en utpräglad *löntagar*karaktär. Detta drag har med tiden framträtt allt starkare under den fortgående omdaningsprocess i samhället, som gjort de materiella behoven till centrala intressefrågor för arbetstagare inom alla samhällsgrenar, och som även inom kommunalförvaltningen sammanfört befattningshavare utan hänsyn till anställningsform till en intressegemenskap med bestämda syften.

I förbigående kan man också göra den iakttagelsen, att de betydande likheterna mellan de lägre tjänstemännen och arbetarna otvivelaktigt överhuvud medföra vissa svårigheter, när man med andra utgångspunkter än anställningsformen skall försöka uppdraga en gränslinje dem emellan. Dessa svårigheter synas t. ex. när det gäller de i yrkesstatistiken ingående folkräkningarna, vilka även omfatta arbetstagare i allmän tjänst, ha åstadkommit en viss förvirring vid avskiljandet av arbetarekategorien.

Folkräkningen 1920 företog sålunda en gruppering av yrken med sikte på antalet personer, som funno sitt uppehälle av en viss näringsgren. Härigenom hade man för avsikt att erhålla ett mått på ifrågavarande näringsgrens relativa betydelse för samhället.[53] Bland annat företogs här en uppdelning av arbetstagarna i funktionärer och arbetare. Därvid kom man bl. a. till det resultatet, att man inom huvudgruppen "Jordbruk med binäringar" till funktionärer räknade bl. a. inspektorer, jägmästare och skogsförvaltare, medan befallningsmän och rättare samt skogvaktare och kronojägare hänfördes till arbetarkategorien. Inom gruppen "Industri och hantverk" förde man till funktionärer ingenjörer, verkmästare och kontorspersonal. Inom gruppen "Handel" räknade man som funktionärer kontorspersonal, handelsresande och butikspersonal samt bank- och försäkringstjänstemän, medan som arbetare räknades han-

[53] Folkräkningen 1920 del V s. 8.

dels- och lagerarbetare, vaktmästare, personalen på hotell, restauranter och pensionat samt betjäning inom bank- och försäkringsverksamhet.[54] — I 1930 års folkräkning räknade man till arbetarpersonalen bl.a. vaktmästare, vakter av olika slag, telefonister, polis- och brandpersonal, försvarets underbefäl, förmän inom olika näringsgrenar samt serveringspersonal. Exakt samma grupper ha däremot i 1940 års folkräkning inräknats bland tjänstemännen, varvid framhållits, att gränsfallen berett en viss tveksamhet.[55] — Yrkesgrupperingen inom de olika näringsgrenarna skedde år 1920 med utgångspunkt från arbetstagarnas yrkesutbildning, sociala ställning och arbetsställning,[56] och 1940 företogs uppdelningen mellan förvaltningspersonal (administrativ personal) och arbetare med ledning av "det utövade arbetets natur", varjämte emellertid hänsyn togs till utbildning, yrkets karaktär av befälspost samt om yrkesgruppen räknat anslutning till tjänstemanna- eller arbetareorganisation.[57]

Att resultaten i de senare folkräkningarna uppvisa så stora olikheter och vållat så stor tvekan synes emellertid även finna sin förklaring i de osäkra och schematiska metoder, man använt vid materialets insamlande och vid dess bearbetning. Uppenbarligen förhåller det sig nämligen så i gränsområdet, att användandet av de angivna indelningsgrunderna i ett icke ringa antal fall måste leda till motstridande resultat, i det att t. ex. organisationsprincipens tillämpning ofta måste komma att strida mot det resultat, de övriga indelningsgrunderna giva.[58] Det tillgängliga materialet ger heller inte någon upplysning om vilken grupperingsprincip, som använts i de olika fallen, och framför allt lider redovisningen av den svagheten, att någon definition ej lämnats på de använda begreppen. Sålunda nämnes intet om vad som avses med "det utövade ar-

[54] Folkräkningen 1920 s. 19 not 1 jämförd med not 1 till tabell D och där hänvisade nummer i tabell 7.

[55] Folkräkningen 1940 del III s. 40.*

[56] Folkräkningen 1920 del V s. 8 samt 19 ff.

[57] Folkräkningen 1940 del III s. 40.*

[58] Handelstjänstemannen 1943 nr 7 s. 12.

betets natur", vilken ju utgjort huvudindelningsgrunden, och ingenting meddelas i vare sig anvisningarna eller i redogörelsen för klassificeringsprinciperna om vilken utbildning, som i de enskilda fallen har föranlett en arbetstagarnas placering i tjänstemannagruppen.[59] Särskilt markant framstår måhända bristen på exakta utgångspunkter, när man bland förvaltningspersonalen företagit ett avskiljande av gruppen arbetsledare, varvid avgörande för uppdelningen varit arbetets art, utbildningen och i främsta rummet arbetstagarens befälsställning. Till gruppen arbetsledare ha med dessa utgångspunkter hänförts verkmästare, övermaskinister och förmän, varvid det beträffande den sistnämnda gruppen i 1940 års folkräkningar framhålles, att avgränsningen vållat svårighet, beroende på att det tillgängliga materialet inte varit fullt upplysande i detta avseende. Man har sålunda inte kunnat med säkerhet avgöra, i vad mån under benämningen förman ibland kunnat dölja sig sådana yrkesutövare som lagbasar och förste män, vilka icke ansetts tillhöra förmännen i egentlig mening.[60] I själva verket synes det förhålla sig så, att de anvisningar, som meddelats uppgiftslämnarna, icke närmare angivit vilka slag av befälsfunktioner, som man här avsett.[61] [62] I detta avseende innebär den ännu ej publicerade 1945 års folkräkning ett framsteg i förtydligande riktning, såtillvida som anvisningarna till uppgiftsformuläret upptagit den i 1936 års lag och i Arbetsledareförbundets praxis avgörande synpunkten, nämligen att som arbetsledare endast räknas den, som inte annat än tillfälligtvis själv deltager i arbetet.

[59] Folkräkningen 1940 del III s. 9 ff.*

[60] Folkräkningen 1940 del III s. 41* och 45.*

[61] Handelstjänstemannen 1943 nr 8 s. 22.

[62] Samma oklarhet i uppläggningen vidlåder även t.ex. Socialstyrelsens redogörelse 1940 för Kooperativ verksamhet i Sverige SOS 1940. Med avseende å medlemmarnas yrkesfördelning gives där den anvisningen (s. 47), att till gruppen tjänstemän böra räknas anställda bl.a. i kommunal tjänst, såvida ställningen beträffande arbetets art, avlöningsform, anställningsvillkor o.d. är *väsentligt* skild från vanliga arbetares. Se även Handelstjänstemannen 1944 nr 3 s. 12 f. samt RÅ 1946: 13.

De förändringar i det kommunala arbetstagareförhållandet, som vi i det föregående ha trott oss kunna konstatera, göra den frågeställningen naturlig, vilken betydelse dessa förändringar ha haft, när det gäller de olika anställningsformernas tillämpning på de kommunala befattningshavarna. Man torde då kunna fastslå, att de utgjort en given grundval för en utveckling i den riktningen, att frågan om kollektivavtalets lämplighet som anställningsform även för gruppen utanför kroppsarbetarekategorien ställts under allt allvarligare debatt. Men man kan även konstatera, att utvecklingen mot kollektivavtalet dels gått mycket långsamt och dels påverkats av en rad olika faktorer, som göra det svårt att skönja några utvecklingsdrag, allmängiltiga för kommunalförvaltningen i dess helhet.

Kollektivavtalens ökade spridning har nämligen stundom koncentrerats till vissa arbetstagaregrupper inom speciella förvaltningsområden, och de olika kommunernas principiella frihet vid anställningsförhållandets utformning har lett till synnerligen olikartat resultat, så att vissa kategorier arbetstagare i en kommun äro tjänstemän medan de i en annan äro arbetare. Genomgående kan man emellertid här göra den iakttagelsen, att kollektivavtalens utbredning äger ett nära samband med de kommunala arbetstagareorganisationernas utveckling och aktivitet. Dessas betydelse är i själva verket i detta sammanhang så stort, att det knappast låter sig göra att beskriva denna utveckling eller att i vart fall förstå densamma, därest icke framställningen gives i en direkt anknytning till de anställdas organisationsförhållanden. Härvid kan man emellertid å andra sidan begränsa sig till att i huvudsak uppmärksamma de tvenne stora kommunala fackorganisationerna, nämligen Svenska kommunalarbetareförbundet och Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, vilka äga störst principiellt intresse i detta sammanhang.[63]

[63] Därjämte finnes ett stort antal sammanslutningar, för t.ex. lärare, polispersonal, brandpersonal, hälsovårdstillsyningsmän, barnmorskor, sjukvårdspersonal, ekonomipersonal etc. SST 1946 s. 340.

b) *De kommunala arbetstagareorganisationerna.*

I och med de kroppsarbetande klassernas snabba tillväxt i slutet av 1800-talet följde också, att de första organisationssträvandena sågo dagen. Under 1890-talet skedde sålunda den svenska fackföreningsrörelsens genombrott, och Landsorganisationen bildades 1898. Även kommunalarbetarna började vid samma tid att ansluta sig till fackorganisationerna och organiserades till att börja med i flera olika fackförbund, såsom Grov- och fabriksarbetare-, Järn- och metallarbetare-, Stenhuggare-, Murare-, Maskinist- och eldare, Spårvägs-, Träarbetare- och Transportarbetareförbunden.[64]

En av de första renodlade kommunalarbetaresammanslutningarna var det 1896 bildade Stadens grovarbetarelag i Stockholm, som var anslutet som sektion till dåvarande Grovarbetarefackföreningen, och som 1897 efterträddes av Stockholms stads arbetares förening, vilken 1903 anslöt sig till Grov- och fabriksarbetareförbundet. Ett Gasverksarbetareförbund hade också bildats, och detta, som efter ombildning 1899 fick namnet Stockholms stads belysningsverks arbetares förening, anslöt sig likaledes 1903 till Grov- och fabriksarbetareförbundet. 1899 bildades vidare Stadens renhållningsarbetares förening. Samtliga de nämnda kommunalarbetareorganisationerna tillhörde också till en början Stockholms arbetsmannaförbund för att 1901 ingå i Stockholms stads arbetares föreningars samorganisation, som emellertid snart uppgick i Grov- och fabriksarbetareförbundet.

I Göteborg bildades 1890 en sammanslutning med namnet Göteborgs grovarbetareförbund, som i sig inrymde alla stadens grovarbetare och sålunda även arbetarna i stadens tjänst. De senare bildade 1895 Göteborgs stads arbetareförbund, som 1899 anslöt sig till Grov- och fabriksarbetareförbundet, från 1896 under namnet Göteborgs stads arbetare. I övriga städer

[64] Svenska Kommunalarbetareförbundet s. 25 ff. Uppgifterna i detta avsnitt äro för övrigt i den mån ej annat angives hämtade ur förbundets handlingar, särskilt styrelse-, revisions- och verksamhetsberättelser samt småtryck.

ingingo kommunalarbetarna oftast i Grov- och fabriksarbetareförbundet och bildade vid behov en eller flera sektioner inom avdelningarna.

I och med att kommunalarbetarna landet över organiserades, väcktes tanken på att samla dem alla i ett enda förbund. 1908 hölls sålunda en konferens med ombud från 19 olika städer, varvid förelåg ett förslag att bilda ett "Sveriges kommunalarbetares förbund". Förslaget gick inte igenom. Vid Grov- och fabriksarbetareförbundets kongress följande år förelåg en motion, som upptog samma tanke, och vari föreslogs, att fackförbunden skulle organisera sig industrivis, varvid kommunalarbetarna i landet skulle betraktas som tillhörande en särskild industri. Vid LO:s kongress samma år framlades förslag från kommunalarbetareorganisationerna i Stockholm, Göteborg och Lund, att kommunalarbetarna i hela landet skulle givas rätt att bilda eget förbund med rätt till anslutning till LO. Motionärerna påpekade bl.a. olägenheterna av att vid förhandlingar t.ex. huvudstadens arbetare voro uppdelade på inte mindre än sju olika förbund. Liknande vore förhållandet över hela landet, och härtill komme de svårigheter, som uppstode därigenom, att arbetarklassen organiserats efter yrkesförbund och ej efter industriförbund. Landssekretariatet betonade i yttrande över motionen den särställning, som kommunernas arbetare intoge i förhållande till andra arbetargrupper, men ville inte förorda bildandet av ett särskilt förbund utan hyste den meningen, att man lämpligen inom ramen för ett redan bestående fackförbund borde samla kommunalarbetarna i en särskild organisation. Kongressen biföll emellertid motionen, varigenom den organisationsmässiga sanktionen gavs. Och påföljande år, 1910, samlades ombud för landets kommunalarbetare till konferens för att besluta angående det nya förbundets bildande. Stadgar antogos, enligt vilkas ingress *Svenska kommunalarbetareförbundet* skulle omfatta alla arbetare eller betjänte, vilka direkt vore anställda hos samtliga städers, köpingars, municipalsamhällens och kommuners förvaltning.[65]

[65] Stadgar för Svenska Kommunalarbetareförbundet, Sthlm, 1910.

Om Kommunalarbetareförbundet från början till största delen utgjordes av grov- och diversearbetare, bergsprängare, stenarbetare och skilda slag av yrkesarbetare, och om dessa arbetarekategorier fortfarande utgöra en betydande del av förbundets medlemmar, så ha emellertid med åren också andra betydande grupper tillkommit. Sålunda kan nämnas spårvägspersonalen, som efter en i början vacklande hållning 1910 och 1913 med några av sina största lokala sammanslutningar anslöt sig till förbundet. År 1918 var spårvägspersonalens anslutning i stort sett fullbordad.[66]

En annan betydelsefull personalgrupp inom Kommunalarbetareförbundet utgör för närvarande sjukhuspersonalen, vars anslutning till förbundet begynte 1917, då ekonomipersonalen och en del vårdare vid Långbro sjukhus anslöto sig. Fram till 1938 bildades därefter avdelningar för sjukhuspersonal på ett fyrtiotal platser i landet. Vad sinnessjukvårdspersonalen beträffar, sammankallade landssekretariatet 1932 representanter för Kommunalarbetareförbundet och Svenska sinnessjukvårdspersonalens förbund till överläggningar och därvid beslöts, att det senare förbundet skulle omfatta all personal vid hospital och statliga sinnessjukhus, alkoholist-, uppfostrings- och sinnesslöanstalter samt vid fångvården, under det att personalen vid kommunernas sinnessjukhus skulle anslutas till Kommunalarbetareförbundet.[67] När man omnämner sjukhuspersonalens anslutning till Kommunalarbetareförbundet, bör också påpekas, att denna personal i övrigt länge och till en betydande del varit engagerad i ett eget förbund. 1923 bildades nämligen Svenska sjukhuspersonalförbundet med ändamål enligt stadgarnas § 1 att till enhet sammansluta all vid lasarett, epidemisjukhus, sinnesslöanstalter, sjukstugor och därmed jämförliga inrättningar arbetande personal.[68] Förbundet nådde också med tiden en viss styrka och konkurrerade icke utan framgång med Kommunalarbetareför-

[66] Handbok 1939 s. 10.

[67] Handbok 1939 s. 11.

[68] Stadgar för Svenska Sjukvårdspersonalförbundet, antagna den 24 och 25 mars 1923.

bundet om den lägre sjukvårds- och ekonomipersonalen vid landets sjukvårdsinrättningar med undantag för hospitalen. En rätt häftig strid har förts mellan de båda förbunden under lång tid. Kommunalarbetareförbundet har emellertid erhållit stöd från den samlade fackföreningsrörelsen, som på 1926 års kongress uttalade, att all sjukhuspersonal vid kommunernas och landstingens sjukhus ävensom vid de få sjukhus, som uppehållas av staten helt eller i förening med kommuner och landsting, bör tillhöra Kommunalarbetareförbundet. Med tiden anslöt sig också sjukhuspersonalen i allt större utsträckning till Kommunalarbetareförbundet, som 1943 hade 12 500 medlemmar tillhöriga ifrågavarande kategori, medan Sjukhuspersonalförbundets medlemssiffra vid samma tid var 7 500.[69] Inom Sjukhuspersonalförbundet fick man också klart för sig svårigheterna att arbeta vidare, då anslutning trots ivriga ansträngningar ej kunde vinnas till LO, och efter segslitna överläggningar, i vilka även landssekretariatet ingripit, fattade Sjukhuspersonalförbundet vid 1944 års kongress beslut om att uppgå i Kommunalarbetareförbundet.[70]

Även brandmännen tillhöra sedan länge i stor utsträckning Kommunalarbetareförbundet.[71] Redan vid en brandmannakonferens 1918 förklarades sålunda, att förbundet vore den lämpligaste organisationen för brandmännen, och vid 1919 års konferens uttalade man sig i en resolution för en sådan organisationsform, som understödde brandmännens krav på samma medbestämmanderätt och avtalsform, som redan accepterats för gas-, elektricitets-, vatten- och renhållningsverkens arbetare.[72]

Vid redogörelse för Kommunalarbetareförbundet må också observeras, att LO-kongressen 1922 beslöt, att fackföreningsrörelsen skulle omorganiseras enligt industriförbundsprincipen, och landssekretariatet framlade med anledning härav en

[69] Kommunalarbetaren 1943 nr 3 s. 50.

[70] Frågan hade tidigare behandlats bl.a. på förbundets kongresser 1930 och 1934.

[71] Handbok 1939 s. 11.

[72] Svenska kommunalarbetareförbundet s. 125 och 133.

utredning av frågan, vars resultat behandlades och i huvudsak godkändes av LO:s representanskaps möte i januari 1925.[73] Enligt dessa principer skulle Kommunalarbetareförbundet omfatta all hos kommunerna direkt anställd personal, sålunda även vid gatu- och vägarbeten mera tillfälligt anställda arbetare.

Som en särskild och med åren alltmera betydande grupp kommunalanställda, vilken anslutit sig till Kommunalarbetareförbundet, må vidare nämnas sådan personal, som finnes upptagen på kommunal lönestat. Detta skedde först omkring 1920, och genom senare stadgeändringar har möjlighet beretts de kommunala tjänstemännen att i allt större omfattning ansluta sig till förbundet.

Enligt de första stadgarna skulle, som tidigare omnämnts, Kommunalarbetareförbundet omfatta alla arbetare eller betjänte, vilka direkt voro anställda hos samtliga städers, köpingars, municipalsamhällens och kommuners förvaltningar. Enligt beslut på 1923 års kongress ändrades emellertid stadgarnas ingress till att karakterisera förbundet som en sammanslutning av personal och arbetare, vilka voro direkt anställda i landets städer, köpingar, municipalsamhällen och andra kommuner. Verkmästare och med dem jämförliga befattningshavare samt över dem stående befäl skulle däremot icke äga rätt att tillhöra förbundet.[74]

Vid förbundets kongress 1928 framhölls i en motion, att stadgarna borde ändras därhän, att också de kommunala tjänstemännen kunde få inträde i förbundet. Detta blev också kongressens beslut, och ordet "personal" i stadgarna utbyttes mot "befattningshavare". Härigenom bereddes större möjligheter än tidigare att organisera de i kommunerna anställda

[73] Industriarbetareförbund. Utredningar samt förslag till sammansättning av förbund enligt industriförbundsprincipen. Fastställt av Landsorganisationens representantskap vid sammanträden i december 1924 och januari 1925. Vid denna tid voro kommunalarbetarna organiserade i 13 olika förbund (s. 38). — Dessa frågor hade behandlats redan vid 1909 och 1912 års kongresser.

[74] Stadgar för Svenska Kommunalarbetareförbundet, antagna vid kongressen den 12—18 augusti 1923.

tjänstemännen samt att förhindra anställningar på lönestat. Genom beslut på denna kongress utvidgades förbundets verksamhetsområde genom stadgeändring också till att omfatta förutom kommunalförvaltningen även sådana företag av offentlig karaktär, där, enligt LO:s organisationsprinciper, de anställda skulle tillhöra förbundet.[75] 1929 tillsatte förbundsstyrelsen vidare en kommitté med uppgift att uppdraga riktlinjer för befattningshavarnas fackliga verksamhet inom ramen för Kommunalarbetareförbundet, och denna kommitté framhöll särskilt, att de kommunala tjänstemännen som medlemmar av förbundet hade att arbeta för dess ändamål, nämligen att kräva medbestämmanderätt över anställnings- och lönevillkoren och deras baserande på kollektiv grund. Förbundsstyrelsen sammankallade också en konferens i denna fråga med ombud från de avdelningar, där kommunal personal i tjänstemannaställning fanns organiserad. Konferensen anslöt sig till de kommitterades synpunkter och angav de tjänstemän, som ägde rätt att erhålla medlemskap i förbundet, nämligen avläsare, inkasserare, vaktmästare inom alla verk, tillsyningsmän, maskinister, brandförmän, kontrollörer, kontorspersonal, förmän av olika slag, montörer, portvakter, förrådspersonal m. fl. liknande grupper. Därtill kom den personal vid sjukhusen och kommunernas hospital, vilken enligt LO skulle tillhöra förbundet.

I 1933 års stadgar återfinnes den tidigare bestämmelsen om att hos landets kommuner anställd personal kunde vinna inträde i förbundet utan någon närmare angiven begränsning.[76] I de stadgar, som nu äro gällande från den 1 januari 1944, har emellertid åter införts en gräns uppåt för tjänstemännens anslutning i och med det undantag för rätt till inträde, som fastställts i § 2 mom. 2 för sådana arbetstagare, som inneha chefsställning och i vilkas tjänsteåligganden ingår att fastställa övriga anställdas avlöningsförmåner.[77]

[75] Stadgar antagna vid kongressen 19—26 augusti 1928.

[76] Stadgar antagna vid kongressen 11—18 juni 1933.

[77] Stadgar antagna vid kongressen 1—9 augusti 1943. 1938 års stadgar innehöllo liknande bestämmelser.

Medan i de tidigare stadgarna förbundets ändamål angavs vara att medelst kollektivavtal och i övrigt verka för medlemmarnas bestämmanderätt över löne- och anställningsvillkoren, skulle genom 1938 års stadgeändring tjänstemännens anslutning till förbundet också underlättas därigenom, att ordet kollektivavtal borttogs, och endast den allmänna sats bibehölls, som talade om uppgiften att verka för medbestämmanderätt beträffande såväl löne- och anställningsvillkoren som i företagen.[78] Man hade visserligen ingalunda för avsikt att underlåta att arbeta för kollektiva avtal, men man räknade numera också som sin uppgift att verka för medlemmarnas intressen oberoende av anställningsformen.[79]

Vid konferens mellan Kommunalarbetareförbundets tjänstemannaavdelningar i juni 1941 uttalade konferensen i frågan om anställningsformen, att förbundet alltid hävdat den uppfattningen, att kollektivavtal borde införas i alla de fall, där detta vore möjligt. Endast genom kollektivavtal med åtföljande strejkrätt kunde de lägre tjänstemännen uppnå den fria, starka och oberoende ställning, som åsyftades och vore förutsättningen för ett effektivt hävdande av denna medlemsgrupps intressen. Man vore dock medveten om att man tills vidare i stor utsträckning skulle komma att tillämpa reglementen även för sådana grupper, som tillhörde Kommunalarbetareförbundet. De möjligheter till inflytande, som här yppades genom förhandlingsrätten och påtryckningar i övrigt från organisationens sida, borde givetvis också utnyttjas. Men det primära i förbundets strävanden i fråga om anställningsformen måste vara att införa kollektivavtal, så långt detta läte sig göra.[80] [81]

[78] 1938 års stadgar § 2: 2. Ang. förbundets uppfattning i kollektivavtalsfrågan se vidare Styrelse- och revisionsberättelse 1926 s. 67, 1927 s. 4 ff samt 1928 s. 7 ff.

[79] Handbok 1939 s. 12 f.

[80] Kommunalarbetaren 1941 s. 133.

[81] Vid förbundets kongress 1943 förelåg även ett förslag, att man skulle ändra förbundets namn till Sveriges kommunalanställdas förbund i avsikt att underlätta rekryteringen bland tjänstemännen. —

Förbundets medlemsantal och antal avdelningar framgår av följande tabell, vari siffrorna avse förhållandena vid utgången av varje år.

	Avd.	Antal		Avd.	Antal
1910	25	1 218	1929	183	21 134
1911	29	1 602	1930	185	23 289
1912	30	2 004	1931	193	26 501
1913	40	2 673	1932	204	27 867
1914	43	3 471	1933	208	28 941
1915	52	4 028	1934	233	29 866
1916	65	5 636	1935	242	31 359
1917	89	9 098	1936	253	34 255
1918	112	12 694	1937	271	37 467
1919	132	14 471	1938	288	40 894
1920	146	16 005	1939	306	43 632
1921	150	16 430	1940	313	44 952
1922	150	15 501	1941	323	46 240
1923	155	15 532	1942	346	47 453
1924	160	17 373	1943	356	48 173
1925	160	17 656	1944	364	50 556
1926	163	17 887	1945	465	59 426
1927	165	18 319	1946	487	64 166
1928	167	19 315			

Förbundets medlemsantal var den 1 januari 1938 fördelat på följande grupper:[82]

Allmänna kommunalarbetaregruppen	19 225
Spårvägspersonalen	6 967
Sjukhuspersonalen	7 490
Brandkårspersonalen	935

Hur självklart man numera inom arbetarrörelsen anser kollektivavtalet vara för kommunalarbetare framgår även därav, att socialdemokratiska arbetarepartiet vid uppgörande av reviderat kommunalprogram uteslöt den gamla programpunkten om att anställningsförhållandena borde regleras genom kollektiva avtal (Kommunalarbetaren 1943 s. 268). Slutligen må omnämnas, att förbundet i skrivelse 10.4.1945 till Konungen hemställt om lagstiftning, som beträffande förhandlingsrätten och rätten att sluta kollektivavtal likställer kommunala tjänstemän med övriga arbetstagare.

[82] Handbok 1939 s. 12.

Befattningshavare	1 740[83]
Städerskor	935

Antalet kommunala tjänstemän, som tillhöra förbundet, är emellertid ännu rätt begränsat. Det övervägande antalet lägre befattningshavare tillhöra i stället *Sveriges kommunaltjänstemannaförbund*, som också omfattar de högre tjänstemännen.[84] Sveriges kommunaltjänstemannaförbund bildades år 1936 med ett medlemsantal av omkring 7 900, vilka kommo från ett flertal tidigare existerande tjänstemannaföreningar. Sålunda upplöstes samma år Riksförbundet av kommunaltjänstemän i svenska städer samt Svenska kommunaltjänstemannaförbundet, och påföljande år upphörde Stockholms spårvägars tjänstemannaförbund. I allmänhet anslöto sig redan från början Stockholms kommunala befattningshavare genom sina respektive föreningar som lokalavdelningar till förbundet. Endast folkskollärare- och poliskårerna utgjorde undantag, eftersom dessa kategoriers organisationer inte ansetts kunna ingå som lokalavdelningar med hänsyn till den särskilda tjänsteställning, som de intaga i sitt dubbelsidiga förhållande till staten och kommunen. Vid samma tid upphörde också Stockholms stads befattningshavares samarbetsnämnd, som emellertid med hänsyn till det nödvändiga i sambandet mellan stadens befattningshavare snart fick en efterföljare i Stockholms stads tjänstemäns samorganisation.[85] I Göteborg anslöt sig Göteborgs stads tjänstemannaförbund till det nya förbundet.

[83] Enligt "Svenska Kommunalarbetareförbundet" s. 208 tillhörde redan 1931 2 400 befattningshavare förbundet. Förmodligen har dock här inräknats brandpersonalen. I Verksamhetsberättelse 1946 s. 157 anges, att förbundet har 6 850 medlemmar, som ej sortera under kollektivavtal.

[84] Ang. chefstjänstemännens organiserande se Kommunaltjänstemännens tidskrift 1942 s. 119.

[85] Kommunaltjänstemännens tidskrift 1937 s. 156.

Enligt stadgarna för Sveriges kommunaltjänstemannaförbund är förbundet en riksorganisation för tjänstemän, vilka äro anställda under svensk kommunalförvaltning, hos kommun närstående företag, som huvudsakligen äges av kommunen, eller hos annan offentlig myndighet än till staten hörande verk och institutioner.[86] Detta innebär alltså, att förbundets rekryteringsområde icke är begränsat till tjänstemän inom vissa lönegrader. Också återfinnas i så gott som samtliga av förbundets lokalavdelningar tjänstemän, som tillhöra de lägsta lönegraderna. Efter att till en början ha rekryterat sina medlemmar från primärkommunernas befattningshavare har förbundet med åren utsträckt sin verksamhet till att omfatta även andra kommunala samhällsbildningar samt landsting och kommunala bolag. Förbundet har idkat ett nära samarbete med rikets övriga tjänstemannasammanslutningar, såsom De anställdas centralorganisation (Daco), Sveriges statstjänstemannanämnd och Trafiktjänstemännens riksförbund samt under senare år framför allt med Tjänstemännens centralorganisation (TCO), vartill förbundet är anslutet.

Förhållandet till Kommunalarbetareförbundet har däremot under långa tider varit mindre gott av den orsaken, att man inte kunnat ena sig om de olika förbundens rekryteringsområden. Kommunalarbetareförbundet har inte utan framgång hävdat den meningen, att de lägre befattningshavarna hos kommunerna i gemen borde tillhöra Kommunalarbetareförbundet, medan Kommunaltjänstemannaförbundet med skärpa hävdat rätten till den på stat uppförda kommunala personaten.[86 a] För att om möjligt åstadkomma en avspänning mellan förbunden och för att söka uppdraga vissa principiella skiljelinjer mellan de båda förbundens verksamhetsområden ha vid ett flertal tillfällen överläggningar ägt rum, dels direkt mellan de berörda förbunden, dels genom medverkan av TCO och

[86] Stadgar för Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, antagna den 21 juni 1936.

[86 a] Kommunalarbetaren 1942 s. 254 f. Jfr Industritjänstemannen 1937 s. 489.

LO.[87] 1922 hölls sålunda en konferens mellan de båda förbunden i frågan. Från Kommunalarbetareförbundet gjordes därvid gällande, att brandmän, belysningsverkens maskinister, avläsare och inkasserare, spårvägarnas kontrollörer och andra förmän av lägre grad skulle tillhöra förbundet, under det att Kommunaltjänstemannaförbundet hävdade, att alla på ordinarie stat upptagna tjänstemän borde tillhöra det senare förbundet. Någon enighet uppnåddes sålunda inte, även om det uttalades, att en sammanslagning av de båda förbunden förr eller senare borde kunna realiseras. Även senare ha förhandlingar förts i frågan. Man har därvid bl. a. kommit överens om att brandmän och sinnessjukhuspersonal skola tillhöra Kommunalarbetareförbundet.[88] I andra fall har man däremot inte kommit till något resultat, såsom beträffande förmän och vaktmästare.[89]

Under år 1944 ha nya förhandlingar förts mellan kommitterade från de båda förbunden. Därvid träffades preliminärt en uppgörelse, enligt vilken Kommunaltjänstemannaförbundet i fortsättningen skulle tillföras all kameral personal, inklusive kontorsvaktmästare, all teknisk personal utefter hela tjänsteskalan från chefstjänstemän till och med verkmästare (verkmästarebiträden), tidskrivare och därmed jämställd personal samt all social personal, inklusive vaktmästare, med undantag för sinnessjukvårdspersonal, varmed avsågs skötare och sköterskor. Kommunalarbetareförbundet skulle enligt samma överenskommelse tillföras brandmän, brandförmän och sinnessjukvårdspersonal, medan brandmästarna skulle tillhöra Kommunaltjänstemannaförbundet. Enighet kunde däremot ej uppnås ifråga om maskinist- och förmansgrupperna. När förbundsstyrelsen inom Kommunalarbetareförbundet behandlade frågan, ansåg man sig likväl icke kunna biträda försla-

[87] Se bl. a. Kommunaltjänstemännens tidskrift 1937 s. 107 och 1943 s. 206.

[88] Därmed har den ståndpunkten uppgivits, att personal, upptagen på stat, skall tillhöra Kommunaltjänstemannaförbundet.

[89] SST 1938 s. 197.

get, eftersom man hyste den meningen, att härigenom i det närmaste alla kommunala tjänstemän av både högre och lägre grad skulle överföras till Kommunaltjänstemannaförbundet.[90] Någon större intressegemenskap förefunnes knappast mellan kommunala tjänstemän av högre och lägre grad och vore ej större än mellan dessa högre tjänstemän och de egentliga kommunalarbetarna. Anställningsformen — lönestat eller kollektivavtal — utgjorde enligt styrelsens mening ingen gränslinje i detta hänseende. Det vore i stället den ekonomiska och sociala ställningen hos tjänstemannen, som vore avgörande för vilken kategori han finge anses tillhöra. Sålunda hade t. ex. en på lönestat anställd vaktmästare vid ett kommunalt verk icke samma ekonomiska och sociala intressen, som den likaledes på lönestat anställde verkschefen och dennes närmaste medarbetare. De lägre tjänstemännen hade betydligt större intressegemenskap med de rena arbetargrupperna, ur vilka de huvudsakligen rekryterades. Lönerna påverkades sålunda i hög grad av de löneregleringar, som genomfördes för socialt likställda arbetargrupper. Från kommunaltjänstemannahåll hade man särskilt sin uppmärksamhet riktad på maskinist- och förmansgruppen, och det anfördes, att den allmänna regeln inom t. ex. metallindustrien vore, att den, som befordrats till förman, automatiskt överfördes från Metallindustriarbetareförbundet till Sveriges arbetsledareförbund.[91] [92]

[90] Verksamhetsberättelse 1944 s. 84 f.

[91] Protokoll förda vid Sveriges kommunaltjänstemannaförbunds ordinarie kongress i Stockholm den 1—3 september 1944 s. 28 ff.

[92] I viss utsträckning äro även de kommunala arbetsledarna organiserade i Sveriges arbetsledareförbund, som även omfattar c:a 1 200 statsanställda arbetsledare. Huvudparten av förbundets 20 000 medlemmar utgöres emellertid av näringslivets arbetsledare. Förbundet omfattar i princip arbetsledare i verkmästare- eller förmansställning, oavsett vilken benämning dessa befattningshavare erhålla i de särskilda fallen: gjutmästare, vägmästare, schaktmästare, dessinatör, sågverksfaktor o. s. v. Avgränsningen gentemot arbetarna sker huvudsakligen med stöd av bestämmelser i 3 § lagen om förenings- och förhandlingsrätt. Förekommande gränsfall bli ofta föremål för skriftväxling och överläggningar med berörda arbetareorganisationer. Avgörande betydelse

Kommunaltjänstemannaförbundets medlemsantal och antal avdelningar framgår av följande tabell, vari siffrorna avse förhållandena vid utgången av varje år.

År	Medl.	Lokalavd.
1937	9 601	135
1938	10 642	140
1939	10 846	149
1940	10 997	150
1941	11 287	151
1942	11 656	156
1943	12 100	153
1944	13 297	153
1945	14 718	158
1946	16 495	158
1947	18 872	189

Vad gäller förbundets inställning till kollektivavtalet som anställningsform får man komma ihåg, att tjänstemännen — och detta gäller även inom näringslivet — till en början visade stor tvekan, när det gällde frågan om lämpligheten att överhuvud organisera sig.[93] Man var ofta av

tillmätas i praktiken därvid antalet underlydande och arbetsledningens funktioner. I all synnerhet fäster man då vikt vid den omständigheten, huruvida vederbörande endast i mindre omfattning eller för att i övrigt fylla ut sin tid deltager i de underlydandes arbete. Om sålunda fem personer äro sysselsatta med schaktningsarbete, och en av de fem av företagsledningen beordrats att såsom lagbas leda detta arbete, i vilket han själv deltager, vinner han icke inträde i förbundet. Om däremot ett företag har en arbetsavdelning, som endast sysselsätter exempelvis fyra man, men på denna avdelning behöver anställas en särskild förman för att leda, fördela och kontrollera arbetet, så kan denne vinna inträde i förbundet, även om han för att fylla ut sin tid måste ägna en del av dagen åt att själv deltaga i avdelningens arbete. Anställningsförhållandenas utformning genom inrättande av fasta befattningar och avlöning medelst vecko- eller månadslön har också fått betydelse i detta sammanhang. För att timavlönad arbetsförman skall få tillhöra Arbetsledareförbundet fordras sålunda särskild dispens. Sådan synes mera sällan bli beviljad och endast då särskilda omständigheter föreligga.

[93] Tidskrift för Göteborgs stads tjänstemän 1938 s. 77.

den meningen, att tjänstemannen stod på samma sida som arbetsgivaren i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, och att han var arbetsgivarens förtroendeman med absolut skyldighet att tillvarataga dennes intressen, medan arbetaren befann sig på den andra sidan intresselinjen i harnesk mot arbetsgivaren och i ständig kamp om anställningsvillkoren. I den mån organisationer kommo till stånd hade de också till att börja med en annan karaktär än de moderna fackförbunden. De första sammanslutningarna inom den fria arbetsmarknaden, kontoristföreningarna, utgjorde sålunda till en början en samlingspunkt av huvudsakligen sällskaplig karaktär för kontorsanställda, men upptogo så småningom på sitt program sådana sociala frågor, som rörde yrke, utbildning samt platsförmedlings- och understödsverksamhet.[94] Liknande torde förhållandet varit med brukstjänstemännens första sammanslutning från 1908 och Bankmannaföreningen, som före sin omläggning 1918 torde ha haft i första hand sällskapliga men även ett begränsat antal sociala uppgifter.

Tjänstemannasammanslutningar som rena intresseorganisationer äro däremot av rätt sent datum, och organisationsarbetet tog riktig fart först på 1920-talet. Detta sammanhänger uppenbarligen i första hand med de patriarkaliska arbetsförhållandenas upplösning under trycket av den moderna tekniska utvecklingen. Liksom arbetarklassens framträdande till socialt självmedvetande och solidaritet betingades av den successivt vidgade klyftan mellan å ena sidan äganderätten till produktionsmedlen och å den andra kroppsarbetet, ha, i och med att de personliga banden mellan företagare och anställda uppluckrats, tjänstemännen funnit det nödvändigt att självständigt tillvarataga sina intressen. Utmärkande för tjänstemännens sammanslutningar har emellertid länge varit, att de avstått från den renodlat kampbetonade fackföreningsinställningen, och att man i konsekvens härmed närmast varit böjd för att avstå från att upptaga lönefrågor till organisations-

[94] Kontoristen 1935 s. 177.

mässig behandling för att inte riskera ett gott, förtroendefullt förhållande på arbetsplatsen.[95]

Från arbetsgivarehåll hävdade man också den meningen, att anställningsvillkoren för denna typ av arbetstagare vore en fråga, i vilken det uteslutande tillkom arbetsgivareparten att besluta.[96] Ännu i mediet av 1930-talet mötte sålunda ofta nog en aversion gentemot kollektivavtalssystemet, särskilt när det gällde kvalificerad personal eller personal i förtroendeställning,[97] och i en motion vid 1936 års riksdag framhölls, att den ställning, som tjänstemän, affärsbiträden, kontorister m. fl. i regel intaga, vore sådan, att fackliga kampmedel över huvud borde vara bannlysta.[98]

Redan av en önskan att komma till ett resultat på andra vägar än den fackliga stridens avstodo sålunda tjänstemännen från att söka vinna erkännande för den kollektiva avtalsformen. Även andra synpunkter ha bidragit till den långsamma utvecklingen på detta område. Man har t. ex. föredragit de personliga kontrakten, därför att man hyst den uppfattningen, att man förlorade en del av den individuella friheten och tryggheten, om man underkastade sig ett kollektivavtals bestämmelser, vilket därjämte vore kortfristigt, löpande på ett år.[99] Man har också ansett, att uppgörelser, som omfattade samtliga anställda eller en betydande del därav, med nödvändighet måste betyda en nivellering och därmed också en försämring i anställningsavseende för vissa grupper anställda, ett argument, som varit särskilt lätt att använda, eftersom differensen mellan de olika tjänstemännens anställningsvillkor alltid varit rätt betydande.[100]

Emellertid tillhörde ju lönefrågorna de mest centrala intres-

[95] SOU 1935: 59 s. 101.

[96] Se t.ex. Bankvärlden 1931 s. 441, Verkstäderna 1931 s. 247 och Industritjänstemannen 1934 s. 199. Se även Svenska Industritjänstemannaförbundet 1920—1945 s. 65.

[97] SOU 1935: 59 s. 81 ff.

[98] Motion FK 1936: 256.

[99] Handelstjänstemannen 1937 s. 177.

[100] Industritjänstemannen 1937 s. 177. Se även motion AK 1931: 189.

sefrågorna, och man har med tiden alltmera uppgivit den avvaktande hållning i lönefrågan, som så länge varit ett utmärkande drag hos tjänstemannarörelsen. En starkt bidragande orsak har utan tvekan varit den deklassering, av vilken de privatanställda under 1930-talets första år i stor utsträckning drabbades som en följd av krisens försämrade penningvärde och arbetslösheten. Samtidigt förlorade de tidigare ofta använda argumenten mot denna anställningsforms lämplighet alltmer sin skärpa i och med att man insåg, att kollektivavtalet ej medförde större bundenhet för de avtalsslutande parterna än andra anställningsformer, och att kollektivavtalsformen innehåller tillfredsställande möjligheter för differentiering av anställningsvillkoren, så att i avtalen mycket väl kunna intagas individuella eller indexreglerade löner.[101] Under 1930-talet har också den kollektiva avtalsformen flerstädes accepterats av de privatanställda.[102] Vid 1936 års riksstämma enades sålunda industritjänstemännen om att bedriva det fackliga arbetet efter denna linje i förvissningen om att de kollektiva överenskommelserna skulle medföra ökad trygghet, bidra till att höja levnadsstandarden och avlägsna det godtycke och den planlöshet, som i många avseenden karakteriserat lönesättningen för tjänstemannagrupperna.[103] Därefter ha flera tjänstemannaföreningar träffat kollektivavtal med arbetsgivareorganisationer.[104]

Även de kommunala tjänstemännen ha under senare år intagit en alltmera positiv inställning till kollektivavtalet, vilket ansetts innebära väsentliga fördelar i förhandlingsavseende

[101] Kommunalarbetaren 1943 s. 241 och Svensk Tidskrift 1937 s. 595.

[102] Fackföreningsrörelsen 1930 s. 145, 169, 526, 1936 s. 732 ff samt Industritjänstemannen 1937 s. 401.

[103] Industritjänstemannen 1936 s. 176 och 1937 s. 401 samt Bankvärlden 1938 s. 349 f.

[104] Så är fallet med t.ex. Fartygsbefälsföreningen, Maskinbefälsförbundet, Järnvägarnas kontorspersonalförbund, Farmaceutförbundet och Svenska lantbrukstjänstemannaföreningen. Det första avtalet mellan Industritjänstemannaförbundet och Verkstadsföreningen träffades 1942 (Industritjänstemannen 1942 s. 79, Industritjänstemannaförbundet s. 156 och Verkstäderna 1941 nr 3).

även för kommunal personal i tjänstemannaställning. Tjänstemännens arbetsuppgifter "gäller realia: reda pengar och kontanta förmåner, bekräftade genom regelrätta avtal mellan arbetsgivaren och tjänstemannaorganisationen. Därav präglas dagens tjänstemannapolitik".[105] Kommunaltjänstemannaförbundet har sålunda principiellt intagit den ståndpunkten, att även sådana kommunala tjänstemän, som äro anställda med kollektivavtal, kunna tillhöra förbundet, såvitt de i övrigt uppfylla kraven på medlemskap.[106] Förbundet hyser överhuvud inga principiella betänkligheter mot kollektivavtalet såsom medel för reglerandet av de kommunalanställdas anställningsförhållanden och medverkar, om så finnes lämpligt, vid slutandet av kollektivavtal. Nyligen har också TCO hemställt, att såväl stats- som kommunaltjänstemän genom ändrad lagstiftning skola givas samma ställning i förhandlingsavseende, som enligt 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt tillkommer sådana arbetstagare, som ej äro underkastade ämbetsansvar.[107]

Om sålunda även Kommunaltjänstemannaförbundet numera fullt anslutit sig till kollektivavtalstanken, måste likväl kollektivavtalens allt större spridning inom kommunerna till största delen — vid sidan av den alltmera ökade förståelse kommunalrepresentationerna visat arbetstagarekraven — betraktas som ett resultat av Kommunalarbetareförbundets oavbrutna aktivitet i denna fråga. Riktigheten av denna iakttagelse kommer att ytterligare bestyrkas, då vi nu övergå till att giva en framställning av kollektivavtalens ökade utbredning inom kommunerna.

[105] Tidskrift för Göteborgs stads tjänstemän 1938 s. 77.
[106] Kommunaltjänstemännens tidskrift 1942 s. 176.
[107] Skrivelse 17.10.1947 till Statsrådet och chefen för Socialdepartementet (Skrivelsens nr: O 50: 1947).

c) *Antal kollektivavtal och arbetstagare anställda medelst kollektivavtal.*

Det antagligen första kollektivavtalet i vårt land mellan å ena sidan en kommunal myndighet och stads arbetare å den andra ingicks i Hälsingborg 1898 och ersattes 1905 med ett nytt avtal.[108] Av större betydelse för utvecklingen var emellertid ett sistnämnda år ingånget avtal mellan Stockholms stads arbetschefer och ombud för stadens arbetare. Detta kollektivavtal innehöll en uttömmande reglering av arbetsförhållandena, och däri ingick även den bestämmelsen, att, där så påfordrades, skriftliga avtal på grundvalen av denna allmänna överenskommelse skulle träffas mellan arbetscheferna eller deras representanter och de enskilda arbetarna. Följande år, 1906, ingingos ett flertal avtal: i Malmö med gasverksarbetarna och med Träarbetareförbundets avdelning i staden, i Norrköping med stadens arbetare, i Gävle mellan drätselkammaren och delegerade för stadens arbetare, i Landskrona för gas- och vattenledningsarbetarna och dessutom mellan drätselkammaren och Grovarbetareförbundets avdelning och i Eskilstuna mellan drätselkammaren och Grovarbetareföreningens, Svenska arbetareförbundets samt oorganiserade arbetares ombud, i Lund fem olika avtal mellan drätselkammaren och olika arbetargrupper och slutligen i Göteborg mellan stadens spårvägsstyrelse och personalens ombud. År 1907 fortsatte denna utveckling. Detta år förlängdes Stockholmsavtalet, och nya avtal ingingos i Kristianstad och Borås mellan dessa städers drätselkammare och vederbörande avdelning av Grovarbetareförbundet, i Göteborg bl. a. mellan stadens gasverk och gasverksarbetarnas fackförening samt Svenska arbetarförbundet, i Karlstad mellan å ena sidan drätselkammaren, gas- och vattenverket och hamnstyrelsen och å den andra arbetsmannafackföreningen i staden, i Ystad mellan stadens gasverk och Grovarbetareförbundets avdelning samt i Örebro

[108] Redan 1871 tillkom det första kollektivavtalet inom näringslivet. Rinman, Arbetsavtal s. 17.

mellan gasverket samt gasverkseldarna genom ombud och Maskinist- och eldareförbundets avdelning.[109] För år 1908 visar statistiken, att kollektivavtalsformen hastigt breder ut sig över landet, och 1909, storstrejksåret, funnos enligt Kommerskollegii avdelning för arbetsstatistik ett 50-tal kommunala avtal, fördelade på 24 städer och 2 köpingar: Stockholm, Södertälje, Nyköping, Eskilstuna, Norrköping, Jönköping, Kalmar, Karlskrona, Kristianstad, Lund, Landskrona, Hälsingborg, Ystad, Trelleborg, Halmstad, Göteborg, Borås, Uddevalla, Lidköping, Karlstad, Örebro, Gävle, Hudiksvall och Söderhamn samt köpingarna Eslöv och Limhamn.[110] Malmö, där 1908 ingicks ett avtal mellan stadens avlöningsnämnd och arbetarnas fackföreningar, saknas i denna förteckning, därför att detta avtal bröts av arbetarna, varefter kollektivavtalet måste ge plats för en av kommunalmyndigheterna utfärdad arbetsordning, för vilken visserligen avtalets bestämmelser i allmänhet lades till grund, men över vars innehåll och framtida gestaltning arbetarorganisationerna formellt sett icke hade något inflytande.[111]

1909 års storstrejk medförde omvälvande förändringar på detta område. Under inverkan av de ovanliga förhållanden, som orsakat och orsakats av denna konflikt, nedlades arbetet i stor utsträckning av arbetaregrupper, vilkas kollektivavtal innehöllo förbud mot arbetsinställelse och arbetsvägran i någon form. Inte endast stadskommunernas mera tillfälligt anställda arbetare indrogos i konflikten utan också i stor utsträckning den fasta arbetarstammen, vars biträde var nödvändigt för de kommunalindustriella företagens drift och de oundgängliga offentliga byggnadsarbetenas besörjande, och för vilka kollektivavtalen regelmässigt innehöllo bestämmelser om strejkförbud. Dessa omständigheter medförde, att arbetsgivarens förtroende för kollektivavtalet som anställ-

[109] För utvecklingen fram till 1908 se Rinman, Städerna s. 6 och 7.

[110] Kollektivavtal, 1922, Del I SOS s. 124, Arbetsstatistik A: 5 1910, Del I s. 317 och 337 och Del II s. 46, 54—56 samt SST 1910 s. 113, där 23 städer uppges. Borås synes emellertid ha uteglömts.

[111] De svenska städernas kollektivavtal s. 5 f.

ningsform allvarligt rubbades, och i 14 av de förut uppräknade städerna försattes kollektivavtalen helt eller delvis ur kraft och ersattes med personliga arbetsavtal, skriftliga eller muntliga, och i ytterligare ett par städer beslöto myndigheterna att inte ingå något nytt kollektivavtal utan anställa arbetarna allenast genom personliga arbetsavtal i enlighet med vissa utan medverkan av fackförening uppgjorda enhetliga bestämmelser.[112] I vissa städer kvarstodo kollektivavtal för sådana arbetaregrupper, som inte deltagit i arbetsnedläggelsen.[113]

Småningom stabiliserade sig emellertid förhållandena åter. Medan 1915 endast 26 avtal voro i kraft, hade antalet 1917 åter gått upp till samma siffra som maximumsiffran före storstrejken. Till denna utveckling bidrogo flera omständigheter. 1910 bildades som ovan nämnts Svenska kommunalarbetareförbundet genom en utbrytning av de efter storstrejken återstående kommunalarbetarefackföreningarna ur den gamla organisationen Svenska grov- och fabriksarbetareförbundet, och genom det nya förbundets bildande övervanns den olägenhet, som legat däri, att de kommunala myndigheterna med misstro gått till förhandlingar med ett förbund, som i sig inneslöt massan av landets mest lättrörliga arbetarelement. Det måste överhuvud betraktas som en anomali, att kommunalarbetare med fast anställning och i många fall med utsikt till livstidsanställning tillhörde samma organisation som exempelvis säsongarbetare inom byggnadsindustrien.[114] Kommunalarbetareförbundet tillväxte snabbt och gjorde stora ansträngningar för att hos myndigheterna skapa nytt förtroende för den kollektiva avtalsformen, och härtill bidrog även det utredningsarbete, som vid denna tid försiggick i Stockholm angående frågan om kommunalarbetarnas ställning till arbetsgivaren. Under många år hade frågan om anställningsformen för stadens

[112] I kommunerna kan man alltså spåra en starkare reaktion än på arbetsmarknaden i övrigt. Se Westerståhl s. 150.

[113] De svenska städernas kollektivavtal s. 20 ff.

[114] Kollektivavtal, 1922, SOS s. 124 f.

arbetare varit föremål för uppmärksamhet i Stockholms stadsfullmäktige, och förslag hade bl. a. framkommit att genom s. k. stamanställning ge stadens fasta arbetarstam en tjänstemannaliknande karaktär.[115] Enligt de föreslagna bestämmelserna skulle vid Stockholms gas- och elverk nödvändig drifts- och arbetspersonal, som inte var uppförd på kommunens stat, kunna beredas anställning som stamanställda enligt särskilt angivna villkor.[116] Verkens direktör skulle i regel äga rätt att avgöra frågan om antagande till stamanställning och därvid taga hänsyn till väl vitsordad anställning i stadens tjänst samt därunder ådagalagd duglighet, lämplighet och plikttrohet. Anställningen skulle bekräftas medelst anteckningsbevis enligt visst formulär. Stamanställd, som i 2 år haft sådan anställning och befunnits lämplig att bibehållas i sin ställning, skulle i direktionen anmälas till anteckning i styrelsens protokoll, varefter han inte kunde avskedas utan styrelsens beslut. Övriga stamanställda kunde däremot avskedas av direktionen. Från kommunalarbetarehåll möttes förslaget med häftig reaktion, eftersom man under inga omständigheter ville vara med om att frånhända sig rätten att såsom förut deltaga i förhandlingarna om anställningsförhållandena. Förslaget föll i april 1913 genom beslut i Stockholms stadsfullmäktige, varefter samma år en sjumannakommitté tillsattes för att utreda anställningsfrågan i dess helhet. Denna kommitté, den s. k. arbetarkommittén, avgav 1918 sitt utlåtande, som utmynnade i ett förslag om dels inrättande av en kommunalarbetarlönenämnd, dels ett kollektivt ordnande av arbetsvillkoren vid Stockholms stads arbetsföretag för drifts- och arbetspersonalen.[117]

[115] Även i Göteborg blev denna fråga aktuell, och i dec. 1915 tillsattes där en kommitté, som skulle framkomma med förslag ang. avlönings- och pensionsförhållanden, anställningsrätt m. m. för de s. k. fasta arbetarna.

[116] Styrelse- och Revisionsberättelse över Sv. Kommunalarbetareförbundets verksamhet omfattande tiden mars 1910—31 dec. 1912. S. 34 ff.

[117] Betänkande avgivet av Kommittén för ordnande av förhållandet mellan staden och dess arbetare angående — — —. Stockholms stadsfullmäktiges handlingar 1918. Bihang Nr 47 till Beredningsutskottets

Resultaten av den förändrade inställningen till den kollektiva avtalsformen visade sig snart. År 1917 funnos sålunda som tidigare nämnts 47 kommunala kollektivavtal och därjämte 13 avtal vid liknande företag i enskild drift. I många fall undvek man likväl att formellt sluta avtalen med en fackförening som part, utan i avtalen från denna tid anges ofta, att de ingåtts mellan arbetsgivaren och arbetaren, och i Ystad, där de efter storstrejken återinförda kontrakten år 1916 ersattes med kollektivavtal, är avtalet underskrivet av samtliga arbetare. I andra fall anmärkes, att undertecknarna av avtalet av sina arbetskamrater varit lagligen befullmäktigade att med arbetsgivaren ingå avtal. Trots avtalets personliga karaktär ha vi uppenbarligen att göra med en kollektiv överenskommelse, innehållande generella rättsnormer, som inte ensidigt kunde ändras eller upphävas. I själva verket hade också kommunalarbetarnas organisation ofta som part deltagit i de förhandlingar, som resulterat i avtal.[118] — År 1919 hade antalet avtal stigit till 100 i 45 olika stadskommuner och berörde 6—7 000 arbetare, och i slutet av år 1920 voro 136 avtal gällande med ett sammanlagt arbetarantal av omkring 14 600. I ett antal städer, däribland Göteborg och Malmö, funnos emellertid fortfarande gällande s. k. allmänna bestämmelser angående arbets- och avlöningsförhållandena, fastställda och utfärdade av vederbörande myndighet utan arbetstagarnas medverkan, men i allmänhet innehållande liknande föreskrifter som kollektivavtalet.[119]

Den fortsatta utvecklingen på detta område framgår av efterföljande tabeller. I Tabell I ha sammanställts de uppgifter angående det kommunala kollektivavtalets utbredning, som kunnat erhållas ur den officiella statistikens redogörelse för kollektivavtalen under åren 1921—26 samt år 1936. Av övriga årsredogörelser ha motsvarande siffror inte kunnat erhållas,

utlåtande och memorial för år 1918. Se ock Kommunalarbetaren 1920 s. 73 och 1921 s. 36.

[118] Jacobi i SST 1917 s. 386 ff.

[119] Kollektivavtal, 1922 SOS s. 125.

då näringsgruppen "Kommunala verk och arbeten" där utbytts mot "Allmänna verk och arbeten". Vidare lämnas i Tabell II en översiktlig redogörelse för kollektivavtal, som under i tabellen angivna år varit gällande för Svenska kommunalarbetareförbundets medlemmar jämte ett par andra grupper. Uppgifterna äro hämtade ur Kommunalarbetareförbundets verksamhetsberättelser. Kollektivavtal finnas givetvis också för kommunalarbetare, som äro medlemmar av annat fackförbund, men då Kommunalarbetareförbundet särskilt under senare år kommit att omfatta en mycket stor majoritet av kommunalarbetarstammen, torde siffrorna i stort sett vara representativa.

TABELL I.

Antal kollektivavtal vid kommunala verk och arbeten, redovisade i Sveriges officiella statistik fr. o. m. 1921.

År	Avtal	Arbetsgivare	Arbetare
1921	105	99	13 993
1922	104	104	13 396
1923	115	114	13 630
1924	122	111	15 905
1925	131	127	16 502
1926	138	150	16 735
—	—	—	—
—	—	—	—
1936	308	—	—

TABELL II.

Uppgifter om de kommunala kollektivavtalens utbredning, hämtade ur Svenska kommunalarbetareförbundets verksamhetsberättelser.

År	Avtal	Orter
1912	22	12
1913	19	11
1914	20	12
1915	21	14
1916	22	15
1917	31	16
1/1 1918	49	26

År	Avtal	Arbetare (medl.)	Arbetare (oorg.)
31/12 1918	82	8 483	1 059
1919	85	13 609	825
1920	107	15 371	1 134
1921	87	15 097	873
1922	92	14 518	515
1923	96	14 590	799
1924	101	15 463	907
1925	112	16 157	1 853
1926	118	16 275	1 212
1927	124	16 519	1 457
1928	134	17 156	1 895

År	Avtal	Medl. (godkända)	Medl. (ej godk.)	Oorg.
1929	147	18 488	890	495
1930	165	19 929	823	852
1931	183	22 679	823	755
1932	205	23 403	710	727
1933	222	23 378	703	874
1934	234	25 000	860	922
1935	255	27 131	915	1 030
1936	278	29 727	712	1 120
1937	324	32 022	577	1 144
1938	398	35 445	941	1 485
1939	473	37 347	866	1 493
1940	574	39 767	870	1 607
1941	657	41 251	1 003	1 631
1942	778	41 793	1 680	1 661
1943	901	43 500	1 549	1 980
1944	1 008	44 771	1 781	2 355
1945	1 090	53 119	1 886	3 129
1946	1 236	57 316	1 812	2 911

De kollektiva arbetsavtalen före 1920 omfattade arbetare från skilda delar av den kommunala verksamheten med en koncentration till de affärsdrivande verken. Berörda voro

sålunda arbetare vid gatu- och byggnadsarbeten, renhållningsverk, elektricitetsverk, vattenledningsverk, spår- och järnvägar, slakthus, stenhuggerier samt vedbyråer, och slutligen fanns också ett avtal för skolstäderskor. Avtalen omfatta här vad man i allmänhet kallar kroppsarbetare. För den personal däremot, som i förmans- eller annan underbefälsställning biträdde vid ledning av eller tillsyn över dessa arbetspersoner, bestämdes — liksom fortfarande i stor utsträckning — vanligtvis anställnings- och avlöningsvillkoren i samma ordning, som gällde för kommunaltjänstemän.

Under åren omkring 1920 börja emellertid andra grupper av kommunala arbetstagare att rikta sina blickar mot det kollektiva avtalet som mest lämpad anställningsform. Denna tendens tar sig först uttryck däri, att dessa grupper söka sig till Kommunalarbetareförbundet. Såsom vi nyss visat, har detta gällt spårvägs-, brand- och sjukhuspersonalen samt tjänstemän inom kommunalförvaltningens olika grenar. Härigenom var också förutsättningen given för att från förbundets sida försök skulle göras att ordna avtals- och löneförhållandena på kollektiv grund. I den utveckling, som därefter följde, kan man konstatera, att förbundet dels sökt uppnå resultat för hela gruppen arbetstagare — spårvägs-, brand- och sjukhuspersonalen — dels utnyttjat de lokala förutsättningar, som förelegat, att på enstaka orter få till stånd kollektivavtal för särskilda arbetstagare. I det följande skola vi söka teckna några huvuddrag i denna utveckling samt ge en föreställning om kollektivavtalens aktuella utbredning inom kommunerna evad gäller det lägre befattningshavareskikt, som vi ovan redovisade å s. 100. I detta sammanhang komma lagstiftning och rättspraxis att uppmärksammas endast där de haft ett påvisbart inflytande på utvecklingens gång.

Vad de första grupperna angå, har kollektivavtalsformen redan sedan lång tid tillbaka kommit till flitig användning för *spårvägspersonalen,* och, som vi senare skola se, för skilda

arbetstagarekategorier inom densamma.[120] F. n. har Kommunalarbetareförbundet träffat avtal i samtliga de 8 städer, som driva spårvägsrörelse.[121]

Betydligt större svårigheter ha uppstått, när man från fackföreningshåll sökt få kollektivavtalsformen erkänd för *brandpersonalen*. Vid den redan omnämnda brandmannakonferensen 1918 uttalades ytterligare i anställningsfrågan den meningen, att tjänste- och löneförhållandena borde ordnas genom ömsesidiga överenskommelser och på kollektiv grund, dock att, om så erfordrades, dessa överenskommelser individuellt kunde undertecknas av varje man för att därmed undgå det tidsödande arbetet med ändringar i gällande instruktioner eller övriga stadganden och sålunda underlätta och påskynda arbetet med ordnandet av brandmännens tjänste- och löneförhållanden.[122] Efter denna konferens framlades från Kommunalarbetareförbundets sida förslag till kollektivavtal i flera olika städer, vilka förslag emellertid i regel avvisades av de kommunala myndigheterna. Ett undantag utgjorde emellertid Uppsala, där stadsfullmäktige, sedan öppen konflikt hotat utbryta, den 15 april 1919 tillmötesgick organisationens begäran. Samma år ingingos också avtal i Söderhamn och Hudiksvall och påföljande år i Västerås och Malmö.[123] Frågan om den kollektiva anställningsformen var emellertid vid samma tid även föremål för uppmärksamhet från städer-

[120] Spårvägspersonalen redovisas tillsammans med personalen vid kommunernas övriga kommunikationsföretag i tabellen å s. 176.

[121] Verksamhetsberättelse 1946. Bil. II. Häri ingå även kollektivavtalen vid Stockholms och Sundsvalls spårvägar, vilka drivas i aktiebolagsform.

[122] Redogörelse för Svenska kommunalarbetareförbundets verksamhet 1 januari—1 juli 1918 s. 31 ff. Se även Styrelse- och revisionsberättelse över Svenska kommunalarbetareförbundets verksamhet omfattande tiden 1 jan. 1918—31 dec. 1922 s. 44.

[123] Svenska Kommunalarbetareförbundet s. 131.

nas sida, och vid en konferens inom Svenska stadsförbundet 1919 i kommunalarbetarefrågor tillsattes en kommitté för befrämjande av samarbete mellan stadssamhällena, och denna kommitté avgav vid kommunalkonferensen den 31 oktober samma år ett betänkande i frågan om fast anställda brandmäns tjänstevillkor[124], vilket betänkande sönderfaller i två delar, en omfattande flertalets, en mindretalets mening.

Enligt flertalets mening borde brandmannen intaga ställningen som kommunal tjänsteman och borde därför tillerkännas en skälig och efter dyrtiden lämpad avlöning och alla de förmåner, som i allmänhet tillkomma kommunala tjänstemän. Såsom skäl anfördes bl. a., att ett godkännande av den kollektiva avtalsformen skulle innebära ett principiellt godkännande och risk för kollektiv arbetsnedläggelse samt att det kunde väntas, att kollektivavtal för brandmän även skulle få konsekvenser beträffande andra liknande tjänstemannakårer.

Minoriteten hyste däremot den åsikten, att kollektivavtalet erbjöde en naturlig och lämplig form för reglering av brandmännens ställning. En kollektiv medbestämmanderätt vore en naturlig och ofrånkomlig konsekvens av den enskildes rätt att förfoga över sin arbetskraft och av föreningsrätten. Denna väg vore ock för brandmännen naturlig med hänsyn till att dessa utgjorde en kår med i huvudsak ensartad tjänstgöring och samma avlöningsvillkor, varigenom de återigen skilde sig från de flesta kommunalanställda i tjänstemannaställning. Risken för arbetsnedläggelse vore obetydlig, varjämte denna med lätthet kunde elimineras genom bl. a. bestämmelser om förhandlingsordning av längre giltighetstid än avtalet. Genom kollektivavtalet skulle för övrigt brandmanskapets ansvarskänsla gentemot samhället snarare förstärkas än försvagas, då härigenom dess naturliga rättighet att förfoga över sin arbetskraft till fullo erkändes.

Kommittén i sin helhet anförde slutligen, att det vore omstritt, huruvida kollektivavtalet över huvud vore förenligt med gällande brandstadga, och ville som sin mening framhålla, att

[124] SST 1919 s. 454.

det vore olämpligt, att städerna biträdde planerna på kollektivavtal, innan frågan om avtalets förenlighet med gällande rätt vore klarlagd.

Man hade här uppenbarligen i tankarna det nyss omnämnda Uppsala-avtalet, som vid denna tid hade blivit föremål för länsstyrelsens prövning, varvid stadsfullmäktiges beslut hade undanröjts. Med hänsyn till dess stora betydelse för den kommande utvecklingen på detta område skall detta rättsfall närmare redovisas.[125]

Vid ett stadsfullmäktigesammanträde i Uppsala 1918 förelåg sålunda till behandling upprättat förslag till kollektivavtal för manskapet vid stadens brandkår. Förutom rena avlöningsbestämmelser innehöll förslaget föreskrifter om antagning och avsked, befordran till brandförman och vice brandförman, befordringsgrunder, uppsägning och lynadsplikt, om rätt för brandchef i vissa fall att avskeda personal utan iakttagande av föreskriven uppsägningstid och att meddela varning, om arbetstiden och dess indelning, om semester, föreningsrätt, förbud mot strejk, lockout, bojkott eller blockad, förbud mot tillhörande av organisation i vissa fall samt om biläggande av meningsskiljaktigheter mellan parterna.

Stadsfullmäktige uppdrog åt lönenämnden att i enlighet med förslaget träffa kollektivavtal med Kommunalarbetareförbundets avdelning och förklarade därjämte, att gällande reglemente för brandkåren skulle upphöra att gälla i den mån detsamma vore stridande mot avtalets bestämmelser.

Över beslutet anfördes besvär hos länsstyrelsen i Uppsala län. I besvären anfördes bl. a. följande.

> Visserligen kunde avlöningsförhållandena för brandpersonalen bestämmas genom avtal, medan ett reglerande av anställningsvillkoren i övrigt genom kollektivavtal komme i strid med brandordningen samt med 1874 års brandstadga § 4, enligt vilken det tillkom stadsfullmäktige att utfärda utöver brandordningens bestämmelser eventuellt behövliga reglementen för brandstyrkan.

[125] RÅ 1920: 35.

Reglementena vore ensidiga beslutsakter av stadsfullmäktige, och därjämte vore stadsfullmäktige ej lagligen berättigade att genom ingående av kollektivavtal binda efterkommande stadsfullmäktiges handlingsfrihet beträffande reglementenas och brandordningens innehåll.

I besvären hänvisades också till förbudet i brandstadgan, § 4, att genom reglementen stadga viten eller annan påföljd för underlåtenhet att fullgöra reglementsföreskrifter, vilka påföljder lagligen skulle, när de ansågos erforderliga, införas i brandordningen. Att det antagna kollektivavtalet stadgade påföljder för vissa fall av underlåtenhet eller åsidosättande av avtalets reglementsbestämmelser (t. ex. avskedande utan uppsägning) vore tydligt: de bleve således konventionalstraff eller därmed jämförliga och som sådana gällande. Icke desto mindre krävde brandstadgan, att de först genom införande i brandordningen skulle bliva gällande och därmed upphöra att vara konventionalstraff, varvid tillika borde märkas, att vid underställningen länsstyrelsen ej finge anses skyldig och knappast ens berättigad att i allo godtaga den.

Ett hinder för slutande av kollektivavtal låge också däri, att detsamma bleve grund för brandmännens förpliktelser, vilka därigenom förvandlades från tjänsteplikter på grund av organställning till kontraktsskyldigheter i anledning av eget samtycke, varav följde, att deras rätta tolkning och innebörd icke bleve en myndighetens ensak att pröva utan något, varom också underhandlingar och avtal borde äga rum. Sålunda bleve stadsfullmäktige genom kollektivavtalet förpliktade att på visst sätt reglera brandväsendet och att giva brandordning och brandreglementen ett visst innehåll. Vad innehållet i det beslutade kollektivavtalet anginge, måste särskilt framhållas att föreskrifterna om befordringsgrunder, lydnadsplikt, påföljd av lydnadsvägran, tjänstgöringstid, brandförmän och vice brandförmän genom avtalet framträdde såsom grundade i medgivanden från brandmännens sida, oaktat de icke hade eller kunde hava sin verkliga grund däri utan blott i tjänsteförhållandet självt, oberoende av varje avtal. Meningsskiljaktigheter angående nämnda föreskrifters tolkning och tillämpning skulle enligt avtalet till och med bliva föremål för ett förliknings- och skiljemannaförfarande, varigenom alltså fastsloges, att trots allt avtalet skulle betraktas som deras grund. Rättsförhållandet mellan kommunen och den i dess tjänst anställda brandpersonalen vore emellertid av offentligrättslig natur, och 4 § i brandstadgan förutsatte, att detta reglerades genom reglementet. Även om man vore av den meningen, att anställning av brandmanskap skedde i privaträttslig

ordning, skedde densamma dock under de allmänna förutsättningar för tjänsten, som den offentliga rätten då innehöll eller sedermera komme att innehålla. Kommunen ägde ock full frihet att ensidigt ändra reglementet med omedelbart förbindande kraft för den anställde, oavsett vad anställningshandlingen i detta stycke bestämde. Anställningshandlingen återgåve allenast vad vid anställningen gällde men under den allmänna förutsättning, att reglementet ensamt skulle vara avgörande.

Genom utslag den 30 september 1919 undanröjde länsstyrelsen stadsfullmäktiges beslut. Utslaget hade följande innehåll:

Som enligt § 4 i gällande brandstadga för rikets städer, om bestämmelser för brandstyrkan och dess befäl ansåges vara av nöden, utöver vad i brandstadgan eller i fastställd brandordning innehölles, sådana bestämmelser skulle meddelas i särskilt reglemente, som av stadsfullmäktige eller, där de ej funnes, allmänna rådstugan utfärdades, samt utövningen av den rätt, som sålunda tillkomme stadens beslutande myndighet, icke kunde för längre eller kortare tid bindas genom avtal,

alltså och då förevarande s. k. kollektivavtal, som förutsatte viss organisation av brandstyrkan och vid vars antagande uttryckligen förklarats, att "nu gällande reglemente för brandkåren skulle upphöra att gälla i de delar, detsamma vore stridande mot avtalets bestämmelser", avsåge ämnen, vilka efter sin beskaffenhet och förut tillämpad uppfattning tillhörde området för sådant reglemente, som förut sagts,

funne KB stadsfullmäktiges klandrade beslut, för så vitt därigenom godkänts avtal i sådana ämnen, överskrida deras befogenhet, som beslutet fattat, och prövade förty med anledning av besvären lagligt samma beslut, vilket uppenbarligen fattats endast under förutsättning att det skulle bliva i sin helhet gällande, att undanröja.

Vid föredragning av ärendet den 4 maj 1920 fann Regeringsrätten ej skäl att göra ändring i länsstyrelsens utslag.

Uppsala-utslagets innebörd var alltså, att de kommunala myndigheterna lagligen voro förhindrade att träffa kollektivt eller annat avtal med brandmanskapet i ämnen, som berörde antagning, avsked, tjänstgöringstid, lydnadsplikt m. m., eller med andra ord vad som vanligen brukar innefattas i ett kollektivavtals allmänna bestämmelser. Sådana angelägenheter

skulle ensamma beslutas av stadsfullmäktige i form av reglemente. Däremot kan man kanske av utslaget draga den slutsatsen, att hinder icke ansetts föreligga för träffande av kollektivavtal i rena lönefrågor, eftersom sådana frågor icke fölle inom ramen för brandstadgans bestämmelser eller vore av den beskaffenhet, att de skulle fastställas i brandreglemente utan i stället avgjordes av stadsfullmäktige årligen i samband med utgifts- och inkomststatens uppgörande.

Helt naturligt mottogs detta utslag med missnöje inom arbetarrörelsen, där man alltfort hyste den meningen, att man inte kunde ge avkall på sin föreningsrätt och rätten att fritt bestämma över sin arbetskraft, samt att kollektivavtalsrätten följaktligen måste helt och fullt erkännas. En lagändring borde därför komma till stånd. Med den utveckling, som fackföreningsrörelsen och kollektivavtalsrätten under det senaste årtiondet hade undergått, kunde kollektivavtalet inte heller utgöra någon som helst fara för brandväsendets effektivitet. Att, såsom gjorts gällande, fara för strejks tillgripande skulle föreligga, därest uppgörelse icke skulle kunna träffas vid avtalstidens utgång, saknade nämligen stöd i det verkliga förhållandet. Eftersom nu Uppsala-utslaget i praktiken syntes medföra, att brandstyrelserna på de olika platserna ämnade bibehålla de personliga kontrakten eller personliga anställningsbevisen för brandväsendets personal, ansåg sig också Kommunalarbetareförbundet böra anmoda sina medlemmar att icke vidare teckna dylika kontrakt och, där kontrakt funnes, uppsäga dem. "Då brandmännens krav på medbestämmanderätt över sina tjänste- och lönevillkor är ett fullt berättigat krav, som icke kan eller får uppgivas, förmoda vi att trots Regeringsrättens utslag det skall vara oss möjligt att fortfarande hävda detta berättigade krav."[126]

Trots arbetarepartens obenägenhet att acceptera det läge, som uppkommit, hade det nu refererade Reg. R:n av-

[126] Cirkulärskrivelse 7 juni 1919. Styrelse- och revisionsberättelse över Svenska kommunalarbetareförbundets verksamhet omfattande tiden 1 jan. 1918—31 dec. 1922 s. 84.

görande till följd, att avtalsrörelserna för brandpersonalen avtogo i styrka. Emellertid ingingos under de närmaste åren fortfarande kollektivavtal med brandmanskapet på en del platser, av vilka avtal en del kunna betecknas som fullständiga, under det att andra på olika sätt sökt taga vederbörlig hänsyn till ovanberörda utslag.

I några avtal infördes sålunda endast föreskrifter om de ekonomiska förhållandena, medan i övrigt hänvisades till de tjänstgöringsbestämmelser för brandkåren, som brandstyrelsen utfärdat. I andra städer innehöllo åter avtalen bestämmelser även angående anställningsvillkoren i övrigt, varvid dock i avtalen särskilt stadgades, att avtalsföreskrifterna skulle gälla utöver bestämmelserna i brandstadga och brandordning samt av brandstyrelsen särskilt utfärdade instruktioner. Därjämte föreskrevs i ett avtal, att om stadsfullmäktige skulle meddela föreskrifter om anställningsförhållandena eller i författningsenlig ordning besluta ändring i stadens brandordning av innehåll, som avveke från avtalets bestämmelser, skulle stadsfullmäktigebeslutet, oberoende av avtalets regler, lända till efterrättelse. I en annan stad sökte man lösa svårigheterna så, att man, förutom till den ordinarie lönestaten fogade "allmänna villkor och bestämmelser", tillämpade ett mellan Kommunalarbetareförbundet och lönenämnden ingånget kollektivavtal, benämnt arbets- och löneavtal. Rörande löne- och anställningsvillkor hänvisade avtalet till de av stadsfullmäktige fastställda bestämmelserna men innehöll därjämte kompletterande föreskrifter om anställningsvillkoren. — På flera platser sökte man vidare tillgodose personalens krav på inflytande genom att regelrätta förhandlingar om anställningsvillkoren fördes mellan vederbörande kommunala myndighet och brandpersonalen, utan att förhandlingarna resulterade i något formligt avtal.[127]

Även om alltså kollektiva avtal fortfarande ingingos på en del platser mellan de kommunala myndigheterna och vederbörande fackorganisation på platsen, så måste man likväl

[127] Kungl. prop. 1934: 66 s. 27. Se även Wallin i SST 1939 s. 436.

konstatera, att utvecklingen i det stora hela stod stilla under 1920-talet och i början på 1930-talet, vilket framgår av följande tabell.[128]

År	Avtal	År	Avtal
1921	5	1928	3
1922	4	1929	5
1923	3	1930	5
1924	3	1931	5
1925	3	1932	6
1926	3	1933	7
1927	3		

Stagnationen berodde säkerligen till viss del på en kvardröjande motvilja mot kollektivavtal som form för reglerandet av anställningsförhållandena för andra grupper än kroppsarbetare men bottnade framför allt i svårigheterna att förena denna anställningsform med stadgandena i gällande författningar. I en skrivelse till socialministern den 16 januari 1933 hemställde därför Kommunalarbetareförbundet, att sådana åtgärder måtte vidtagas, som lämpligen kunde finnas påkallade för undanröjande av de i lagstiftningen förefintliga hindren för slutande av kollektivavtal för brandpersonal.[129]

I en proposition till 1934 års riksdag togs denna fråga upp till behandling.[130] Ett stort antal myndigheter och korporationer hade beretts tillfälle att yttra sig över Kommunalarbetareförbundets skrivelse. I de avstyrkande yttrandena framhölls bl.a., att man borde iakttaga stor försiktighet vid en lagändring, som åsyftade en utvidgning av nu förefintliga avtalsmöjligheter. Det kunde sålunda med fog ifrågasättas, huruvida icke det allmännas intresse krävde, att samhällets myndigheter bibehöllos vid ett starkare inflytande beträffande brandkårspersonalens anställnings- och tjänsteförhållanden än som må-

[128] Siffrorna ur Kommunalarbetareförbundets verksamhetsberättelser för de i tabellen angivna åren. Ett par av de medtagna avtalen gälla borgarbrandkårer.

[129] Verksamhetsberättelse 1933 s. 96 f.

[130] Kungl. prop. 1934: 66.

hända skulle gå att genomföra vid träffande av ett oinskränkt kollektivavtal. Det vore vidare med hänsyn till arbetets art inte lämpligt, att brandpersonalens arbetsförhållanden reglerades genom kollektivavtal. Vidare förelåge ej behov av kollektivavtal, enär arbets- och löneförhållandena blivit tillfredsställande ordnade genom avlönings- och tjänstgöringsreglementen, varigenom personalens löne- och anställningsvillkor reglerades på enahanda sätt som för övriga kommunala tjänstemän, vilket vore det mest ändamålsenliga. Tjänstemannaställningen syntes ock vara ägnad att befordra en starkare känsla av ansvar för den samhällsviktiga uppgiften än om anställningen reglerades genom kollektivavtal. Vidare hade som skäl för avstyrkande framhållits, dels att gällande lagstiftning ej syntes lägga hinder i vägen för en reglering av personalens ekonomiska förhållanden genom kollektivavtal, dels ock att det vore fara värt, att rätten att sluta kollektivavtal skulle medföra betungande konsekvenser för städerna i ekonomiskt avseende.

I länsstyrelsernas yttranden åberopades i regel de egenartade förhållanden, som gällde för brandkårerna. Det framhölls också, att det kunde råda tvivelsmål om, huruvida personalen verkligen skulle komma att finna det vara fördelaktigt, att anställningsförhållandet bleve helt privaträttsligt. Personalens ställning bleve därvid densamma som hos en enskild arbetsgivare, och de fördelar, som även för personalen onekligen följde med det nu gällande systemet, skulle bortfalla.[131]

Departementschefen erinrade om att Reg. R:n i ett fall (Uppsala) funnit hinder möta för stadsfullmäktige att reglera denna personals anställningsvillkor i kollektivavtalets form. Sedermera hade emellertid åtskilliga städer efter förhandlingar med personalen träffat uppgörelser i dessa frågor. Sådana uppgörelser hade antingen erhållit kollektivavtalets form eller ock fastställts såsom av stadsfullmäktige eller något deras organ utfärdade bestämmelser. Vid träffande av kollektivavtal hade uppenbarligen nyssnämnda Reg. R:ns utslag

[131] Prop. s. 28.

beaktats därigenom, att i avtalet gjorts förbehåll om giltigheten av de föreskrifter, som stadsfullmäktige utfärdat eller komme att utfärda såsom brandordning och brandreglemente. Det funnes icke något lagligt hinder för stadsfullmäktige att, på sätt sålunda flerstädes redan skett, efter förhandlingar med personalen enhetligt reglera dess anställningsvillkor, eventuellt även i kollektivavtalets form.[132]

De kollektivavtal, som under de närmaste åren ha tillkommit, ha också upprättats på något av de av departementschefen angivna sätten. Emellertid har den kollektiva avtalsformen icke vunnit synnerlig spridning bland ifrågavarande arbetstagare. I allmänhet synes brandmanskapet sålunda intaga tjänstemannaställning.

Antal kollektivavtal för brandmanskap under åren 1934—1946.[133]

1934	6	1941	15 (5)
1935	6	1942	17 (5)
1936	6	1943	17 (5)
1937	7	1944	15 (4)
1938	11	1945	14 (5)
1939	11 (1)	1946	13 (5)
1940	15 (3)		

F. n. finnas kollektivavtal för bl.a. följande personalkategorier inom brandväsendet:

Brandmästare	Brandman
Brandförman	Vaktmästare

Förutom brandmännen har också en annan betydande grupp kommunala arbetstagare, av vilka många svårligen kunna räknas till kroppsarbetare i egentlig mening, genom anslutning till Kommunalarbetareförbundet eller annan fackorganisation

[132] Prop. s. 38.

[133] Uppgifterna från Kommunalarbetareförbundets verksamhetsberättelser. Siffrorna inom parentes avse avtal med borgarbrandkår.

gjort stora ansträngningar för att få sina anställningsvillkor reglerade genom kollektivavtal, nämligen *sjukhuspersonalen*. Personalen vid sjukvårdsanstalterna består dels av den för sjukvård speciellt utbildade personalen (examinerade sköterskor) samt annan personal i förmansställning (föreståndarinnor för köks- och ekonomiavdelningar), personal å sjukhuskontoren, verkmästare, maskinister m.fl. och dels av den lägre sjukvårds- och ekonomipersonalen. I detta sammanhang är till att börja med den sist berörda personalen, den lägre sjukvårds- och ekonomipersonalen, av intresse. Den lägre sjukvårdspersonalen omfattar huvudsakligen sköterskebiträden vid lasarett och sjukhus samt skötare och sköterskor (oexaminerade) vid sinnessjukhus. Till ekonomipersonalen räknas maskinister, eldare och sjukhusdrängar, personal i köks-, tvätt- och andra ekonomiavdelningar, sömmerskor och telefonister m.fl. Städerskor och baderskor kunna anses stå på gränsen mellan sjukvårds- och ekonomipersonalen men synas vid de flesta sjukvårdsinrättningar hänföras till ekonomipersonalen.[134]

Det fackliga organisationsarbetet för ifrågavarande grupp försiggick till att börja med under ogynnsamma omständigheter, och under 1920-talets första år var antalet fackliga avdelningar ännu tämligen ringa.[135] År 1927 ägde emellertid Kommunalarbetareförbundet medlemmar vid samtliga slag av sjukvårdsinrättningar, dock främst i de större städerna. Avtalsrörelser hade även inletts vid flera sjukvårdsanstalter, och den kollektiva avtalsformen hade vid denna tid kommit till användning i Malmöhus län, Malmö stad, Värmlands län, Gävle stad samt Kiruna.[136] Vid Malmö stads sjukvårdsinrättningar

[134] SOU 1927 4 s. 208 och SOU 1944: 47 s. 71 f.

[135] Se t. ex. Kommunalarbetaren år 1920 samt Verksamhetsberättelse 1920 s. 85 f. Till svårigheterna bidrog den omständigheten, att sjukhuspersonalen vid denna tid var organiserad i flera olika förbund: Kommunalarbetareförbundet, Svenska sjukhuspersonalförbundet, Svenska hospitalspersonalens förbund och Svenska hospitalens ekonomipersonals förbund.

[136] SOU 1927: 4 s. 210.

funnos sålunda kollektivavtal för personalen sedan 1921, och vid Gävle stads ålderdomshem och sanatorier har personalens arbets- och löneförhållanden varit reglerade sedan 1 juli 1925.[137] I åtskilliga andra fall hade genom personalorganisationerna framställningar gjorts till vederbörande myndigheter om införande av kollektivavtal för personalen, men dessa framställningar hade i många fall lämnats utan avseende.

I Stockholm hade personalorganisationerna ända sedan 1920 sökt uppnå resultat, men inte förrän 1931 kommo förhandlingar till stånd med löneavtalsnämnden,[138] vilken under förhandlingarnas gång begärde stadsjuristens, Halvar Sundbergs, yttrande om i vilken omfattning kollektivavtal lagligen kunde träffas för sjukhuspersonalen. Enligt dennes mening kunde nämnden i avtalet, vilket gällde arbets-, köks-, tvätt- och städerskepersonalen vid stadens sjukhus, lagligen endast låta bestämmelser av ekonomisk innebörd ingå i avtalet.[139] Alla övriga förhållanden, såsom personalens antagande och entledigande, arbetstidens längd m.m., vilka ju i vanliga fall reglerades i kollektivavtalen, kunde sålunda inte inrymmas i sjukhuspersonalens avtal, enär detsamma i så fall skulle bli olagligt. Som följd av denna utredning innehöll den i Stockholm slutligt träffade överenskommelsen dels ett reglemente, som efter förhandlingar utfärdades av hälsovårdsnämnden, och dels ett avtal, vari personalens ekonomiska förhållanden reglerades.[140]

[137] Styrelse- och revisionsberättelse för Kommunalarbetareförbundet omfattande tiden 1 januari 1918—31 december 1922 s. 76 och Styrelse- och revisionsberättelse 1926 s. 102.

[138] Verksamhetsberättelse 1931 s. 82 f. — Den 31 oktober 1930 hade Kungl. Maj:t fastställt sådan ändring i instruktionen för stadens löneavtalsnämnd, att nämnden erhöll befogenhet att besluta i ärenden, som rörde arbets- och lönevillkoren för sjuksköterskebiträden, arbets-, köks-, tvätt- och städerskepersonal vid stadens sjukhus och fattigvårdsinrättningar.

[139] Se t. ex. redogörelsen i Kungl. Prop. 1934: 66. Jfr Kommunalarbetaren 1931 s. 104.

[140] Reglemente 24.2.1931 samt kollektivavtal 1.1.1931. I december

Ovannämnda utredning blev grundläggande för de kollektivavtal, som sedermera tillkommo för viss fattigvårds- och sjukvårdspersonal i Stockholm, vilka avtal senare ha fått tjäna som mönster för ett flertal sjukhus- och fattigvårdsavtal samt för brandkårsavtalen i Uppsala och Visby.[141]

Emellertid funnos vid denna tid också några avtal, som reglerade de anställdas samtliga arbetsvillkor. Så var fallet med de nyssnämnda Malmö- och Gävleavtalen samt landstingsavtalen i Malmöhus och Värmlands län.[142] Vid samma tid beslöto också landstingen bl.a. i Stockholms och Västernorrlands län att giva sina förvaltningsutskott i uppdrag att träda i förhandlingar med fackorganisationen, vilka förhandlingar ledde till preliminära uppgörelser och sedermera godkändes av landstingen.[143] Emellertid blevo båda dessa beslut överklagade och undanröjda[144], emedan besluten stode i strid med sjukhusstadgans bestämmelser, enligt vilka befogenheten att antaga och entlediga personal vid landstingens sjukhus tillkomme vederbörande läkare och direktionen, medan förvaltningsutskottets funktionärer vore av allenast rådgivande art i förhållande till direktionen. Frågan gällde alltså här förhållandet mellan de olika landstingsorganens inbördes kompetens, under det att Reg. R:n icke upptog till behandling den i besvären hävdade meningen, att rättsförhållandet mellan de sjukhusförvaltande myndigheterna vore klart offentligrättsligt, vilket skulle betyda att det vore omöjligt att genom civilrättsliga avtal reglera personalens förhållanden till sjukhusmyndigheterna.

I Västernorrlands län ledde utslaget till att kollektivavtalet ersattes med ett efter förhandlingar tillkommet, men ensidigt utfärdat löneregiemente med i stort sett samma bestämmelser som det tidigare avtalet. I Stockholm åter sökte man få alla

samma år träffades även avtal för den personal vid sjukhusen, baderske- och sköterskebiträden, som ej medtagits i det tidigare avtalet.

[141] Wallin i SST 1939 s. 437.

[142] Kungl. prop. 1934: 66 s. 8.

[143] Verksamhetsberättelse 1931 s. 83 f.

[144] RÅ 1931: 26 och 1932: 14.

bestämmelser så formulerade, att de kommo att avse ekonomiska frågor.[145]

Det inom städer och landsting mycket olikartade bedömandet av möjligheten att ingå kollektivavtal för sjukhuspersonal samt den övertygelsen, att fackorganisationen borde tillerkännas rätt att genom ingående av avtal deltaga i reglerandet av arbetstagarnas samtliga anställningsvillkor, ledde snart till att Kommunalarbetareförbundet och Sjukhuspersonalförbundet hos statsmakterna hemställde, att sådana ändringar i gällande sjukhuslagstiftning måtte vidtagas, att de i lagstiftningen förefintliga hindren för slutande av kollektivavtal för landets anstalts- och sjukhuspersonal undanröjdes.[146]

Efter vederbörligt utredningsarbete i socialdepartementet föreslogs i proposition, att i en ny paragraf i sjukhuslagen skulle stadgas rätt för landsting att genom förvaltningsutskottet eller i den ordning eljest funnes lämpligt samt med iakttagande av bestämmelserna i sjukhuslagen och sjukhusstadgan enhetligt reglera avlönings- och arbetsvillkoren för landstingens sjukhuspersonal. Om sådan reglering skett, vare sig genom avlönings- eller tjänstereglemente eller genom avtal med personalen eller på annat sätt, skulle de givna bestämmelserna lända till efterrättelse för vederbörande direktion och befattningshavare.[147] Förslaget, som uppenbarligen syftade till att utvidga det område, inom vilket kollektivavtal kunde slutas,[148] avstyrktes emellertid av lagutskottet,[149] som huvudsakligen anknöt till Sundbergs ovan omnämnda utredning,[150] och vann ej heller riksdagens gillande.[151]

Situationen var alltså den, att det enligt gällande rätt ansågs möjligt att sluta kollektivavtal endast i fråga om sjukhusper-

[145] Kollektivavtal 1.1.1933.
[146] Skrivelse 8.12.1932 och 16.1.1933.
[147] Kungl. prop. 1934: 66 s. 2.
[148] Se departementschefens yttrande s. 33 ff.
[149] 2 LU nr 13 s. 13 ff.
[150] Se även Sundberg i SST 1931 s. 903 ff.
[151] Även i tvenne motioner yrkades avslag: FK nr 293 och AK nr 526.

sonalens ekonomiska förhållanden, medan samma möjlighet vore utesluten evad det gällde att reglera personalens arbetsvillkor i övrigt. Likväl kvarstodo eller tillkommo under de närmast följande åren ett flertal kollektivavtal för städernas och landstingens sjukhuspersonal. Sålunda gällde fortfarande i Stockholm såväl ett ensidigt utfärdat reglemente som ett kollektivavtal reglerande det ekonomiska förhållandet mellan personalen och vederbörande kommunala myndighet, och i Göteborg och Norrköping hade anställningsförhållandena ordnats på likartat sätt. Däremot gällde s.k. fullständiga avtal i Malmö, Gävle och Arboga. Vidare funnos kollektivavtal vid 12 landstingssjukhus, av vilka avtal 6 voro upprättade i enlighet med ett av landstingsförbundet framlagt förslag till enhetliga allmänna bestämmelser.[152] Landstingsförbundet framhöll i motivering till förslaget, att detta avsåge ett fullständigt avtal, och menade, att bestämmelser om anställning och entledigande kunde medtagas, varvid dock erfordrades vederbörandes direktioners godkännande. De ovannämnda enligt förslaget upprättade avtalen voro också sådana fullständiga avtal, liksom tre på annat sätt tillkomna landstingsavtal. I ett annat län slutligen hade bestämmelserna om antagning, avsked etc. uteslutits ur avtalet.[153] Överhuvud hade antalet kollektivavtal för sjukhuspersonal ökat alltmera. År 1938 hade sålunda från Kommunalarbetareförbundets sida ingåtts avtal vid 15 sjukhus, därav två gemensamt med Sjukhuspersonalförbundet, 16 ålderdomshem och 4 barnhem. Sjukhuspersonalförbundet hade 13 avtal gällande för 18 lasarett, 9 sanatorier, 11 sjukstugor, 26 epidemisjukhus, 15 sjukhem etc. på inalles 94 platser. Förhandlingsordningar funnos också i ett flertal län.[154]

Trots att kommunerna sålunda i allt större utsträckning ansågo sig berättigade att sluta fullständiga kollektivavtal med

[152] Meddelande från Svenska Landstingsförbundets byrå nr 2 1938 s. 7. Se även Verksamhetsberättelse 1938 s. 48 f.

[153] Kungl. prop. 1939: 89 s. 7 ff. Se även Wallin i SST 1939 s. 437 och Verksamhetsberättelse 1937 s. 63.

[154] Tidning för sjukhuspersonalen 1938 s. 38 f.

personalen, var man likväl på arbetarhåll fortfarande av den meningen, att en lagändring borde komma till stånd, och 1937 vände sig åter Svenska kommunalarbetareförbundet och LO i skrivelse till chefen för socialdepartementet med hemställan om sådana åtgärder, som lämpligen kunde finnas påkallade för undanröjande av i lagstiftningen förefintliga hinder för slutande av kollektivavtal för landets anstalts- och sjukhuspersonal.[155]

Vid 1939 års riksdag framlades också en proposition av enahanda innehåll som 1934 års regeringsförslag.[156] Beträffande den i remisserna framförda åsikten att i detta sammanhang en utredning vore önskvärd rörande i vilka fall de kommunala sjukhusmyndigheterna kunde träffa kollektivavtal med personalen, framhöll departementschefen, att syftet med den ifrågasatta lagändringen icke vore att utvidga det område på arbetsmarknaden, inom vilket en reglering av anställningsförhållandena genom kollektivavtal kunde äga rum, utan endast att i visst hänseende möjliggöra en ökad centralisering av den kommunala sjukhusförvaltningen.[157] — Efter tillstyrkande av lagutskottet[158] beslöt riksdagen att bifalla propositionen.

Den beslutade ändringen av sjukhuslagen skedde genom införande av en ny paragraf, 8 a, av följande lydelse: "Landsting äger att genom förvaltningsutskottet eller i den ordning eljest finnes lämpligt samt med iakttagande av bestämmelserna i denna lag och av Konungen med stöd av 20 § i lagen eller eljest meddelade föreskrifter enhetligt reglera anställningsvillkoren för personal vid sjukhus, för vilkas driftskostnad landstinget i sista hand helt ansvarar. — Har sådan reglering skett, vare sig genom tjänste- och avlöningsreglementen eller genom avtal med personalen eller på annat sätt, skola de givna bestäm-

[155] Verksamhetsberättelse 1935 s. 73 och 1937 s. 62 ff.

[156] Kungl. prop. 1939: 89. — Vid 1938 års riksdag hade tvenne motioner med samma innehåll framlagts men ej bifallits. Motion FK nr 70, AK nr 140 och 2 LU nr 255 s. 12 f.

[157] Prop. s. 31.

[158] 2 LU nr 27 s. 17 f.

melserna lända till efterrättelse för vederbörande direktioner och befattningshavare."[159]

Trots departementschefens ovan berörda uttalande har utvecklingen på ett mycket påtagligt sätt gått i den riktningen, att fullständiga avtal i allt större utsträckning ingåtts. Härtill har framför allt bidragit de förhandlingar, som under senare år förts mellan Svenska landstingsförbundet och Kommunalarbetareförbundet om ett s.k. normalavtal för landstingens sjukhuspersonal.[160] Avsikten med detta avtal har varit, att det skulle ligga till grund för allmänna bestämmelser i kollektivavtal för vart och ett av de olika landstingen och personalorganisationen i fråga om anställningsvillkoren överhuvud. En sådan överenskommelse träffades 1942, varvid parterna förbundo sig att verka för att bestämmelserna infördes i de olika landstingsavtalen.[161] Av avgörande betydelse för den fortsatta utvecklingen blev emellertid upptagandet av centrala förhandlingar mellan Landstingens centrala lönenämnd och Kommunalarbetareförbundet i avsikt att komma fram till ett riksavtal för all landets sjukhuspersonal, varigenom likformiga löner och arbetsvillkor skulle åstadkommas för likartade grupper vid samtliga landstingssjukhus. Dessa överläggningar resulterade 1944 i godkännande av ett sådant avtal, vilket är undertecknat av samtliga landsting.[162] Senare ha dessa riksavtal ersatts med nya.[163] — Mellan Kommunalarbetareförbundet och Svenska stadsförbundets löne- och förhandlingsdelegation har

[159] Departementschefens uttalande, att lagändringen ej syftade att utvidga kollektivavtalsområdet, kan möjligen betraktas som ett understrykande av vad som i den nya paragrafen sägs om skyldigheten för landsting att vid meddelande av de ifrågavarande föreskrifterna iaktta bestämmelserna i sjukhuslagen och sjukhusstadgan. (Wallin i SST 1939 s. 440).

[160] Verksamhetsberättelse 1938 s. 48, 1940 s. 35 och 1941 s. 41.

[161] Verksamhetsberättelse 1942 s. 24 ff.

[162] Verksamhetsberättelse 1944 s. 15.

[163] Verksamhetsberättelse 1945 s. 18 och 1946 s. 27. — F. n. gäller med 6 mån. ömsesidig uppsägningsrätt "Kollektivavtal mellan landstingens centrala lönenämnd och Svenska Kommunalarbetareförbundet. År 1947." Sthlm 1946.

vidare träffats överenskommelse angående anställnings- och avlöningsförhållanden för vid kommunernas sjukhus, vårdhem och anstalter anställda arbetstagare, vilket avtal av parterna rekommenderats till antagande.[164]

Gemensamt för sjukhuspersonalens båda avtal är, att de innehålla en uttömmande reglering av samtliga anställningsvillkor. Därvid har hänsyn till sjukhusförfattningarnas bestämmelser tagits på så sätt, att i § 1 införts en reservation för de fall, då bestämmelse finnes strida mot vad i lag eller författning är eller varder stadgat. En liknande bestämmelse återkommer även i landstingsavtalet § 4, där det stadgas, att befattningshavaren antages eller entledigas av direktionen, därest detta icke ankommer på förvaltningsutskottet eller annat stadgas i lag eller författning eller i enlighet med sådant stadgande åt annan uppdragits att antaga och på egen begäran entlediga befattningshavare.

En andra iakttagelse i fråga om kollektivavtalens ökade utbredning är att de småningom kommit att omfatta alltfler kategorier av sjukhuspersonalen. Medan de tidigare omnämnda Stockholms-avtalen av år 1931 endast gällde arbets-, köks-, tvätt- och städerskepersonalen samt sköterske- och baderskebiträden, ha de senare avtalen utsträckts även till grupper, vilka genom sina mera kvalificerade sysslor näppeligen kunna hänföras till den ovannämnda biträdeskategorien, vilken tidigare ansågs vara den enda för vilken kollektiva uppgörelser överhuvud kunde ifrågakomma.

Det bereder stora svårigheter att närmare följa denna utveckling, och därför ha vi stannat för att i nedanstående tabell redovisa vissa grupper av den sjukhuspersonal, som är upptagen i de ovannämnda nu gällande kollektivavtalens tjänsteförteckningar.

Den nyss omnämnda biträdespersonalen har ej upptagits i tabellen. Även denna grupp har emellertid starkt differentierats under senare år, och detta gäller såväl sjukvårds- som

[164] Avtalet är dagtecknat 10. 2. 47 och gäller t.o.m. år 1948. — Se även Verksamhetsberättelse 1944 s. 53, 1945 s. 45 och 1946 s. 17.

ekonomipersonalen: ekonomi-, laboratorie-, apoteks-, förråds-, bad-, sjukvårds-, poliklinik-, röntgen- och operationsbiträden. — Tabellen omfattar sålunda endast mer kvalificerad kollektivavtalsanställd sjukhuspersonal.

Examinerad barnsköterska
Vårdarinna å skol- och vårdhem
Undersköterska
Sinnessjuksköterska
Sinnessjukvårdare
Förste sinnessjukvårdare
Förste vaktmästare
Vaktmästare
Portvakt
Arbetsförman
Rättare
Trädgårdsmästare
Tvättmästare
Snickare (med arbetsledande uppgifter)
Eldare
Maskinist, grupp I, II eller III (grupp I delvis arbetsledare)
Reparatör
Elektriker

Förutom dessa grupper påträffas i de lokala kollektivavtalen därjämte följande arbetstagare vid kommunala vårdanstalter av olika slag samt inom den kommunala socialvården i övrigt.[165]

Föreståndarinna vid Älvgården
Föreståndarinna för vårdhem (1946)
Föreståndarinna för uppfostringshem (1946)
Föreståndare för fattigvården (1946)
Husmor
Examinerad avd.-sköterska vid Lillhagens sjukhus
Dagsköterska
Nattsköterska
Sjukvårdare
Hemvårdarinna (1945)
Tandsköterska (1946)
Tandtekniker (1946)
Tillsyningsman (1946)
Hälsovårdstillsyningsman (1942)
Sjukkontrollant (sjukkassa) (1946)

[165] Uppgifterna från Kommunalarbetareförbundet och eljest hämtade ur förbundets verksamhetsberättelser Bil. II, varvid verksamhetsberättelsens årtal angivits i parentes efter yrkesbeteckningarna.

Socialvårdsassistent (1942) Barnavårdsman (1942)
Socialvårdstjänsteman (1946) Barnavårdstjänsteman (1942)
Socialvårdssysslоman (1942)

På liknande sätt skulle det föra för långt, att närmare skildra utvecklingen mot kollektivavtalsformen för de många andra grupper kommunala arbetstagare, vilka nu äro upptagna i kollektivavtalens tjänsteförteckningar. När det gäller dessa grupper ökas också svårigheterna därigenom, att förhållandena äro mycket olikartade inom kommunerna och därtill växla från tid till annan. Emellertid kan man även här dels göra iakttagelsen, att kollektivavtalen för dessa arbetstagare äro ett resultat i första hand av Kommunalarbetareförbundets aktivitet, dels att under senare år strävanden ha framträtt att samordna kollektivavtalsbestämmelserna också för stora grupper av de arbetstagare, som äro sysselsatta inom andra kommunalförvaltningsgrenar än socialförvaltningen. Sålunda tillkom 1940 en överenskommelse mellan Stadsförbundets förhandlingsdelegation och Kommunalarbetareförbundet om allmänna bestämmelser i kollektivavtalen, och f. n. gälla år 1946 tillkomna allmänna bestämmelser avseende arbetstagare vid kommunens industriella verk, allmänna arbeten, trafikföretag o.dyl.[166] Även dessa avtal äro s.k. fullständiga avtal. I de flesta fall gälla emellertid fortfarande lokala kollektivavtal tillkomna efter direkta förhandlingar med vederbörande stadskommunala myndighet.[167]

Nedanstående tabell avser att ge en ungefärlig bild av kollektivavtalets nuvarande utbredning inom det lägre befattningshavareskiktet. Uppgifterna, som avse samtliga slag av primärkommuner, äro delvis hämtade ur de i Kommunalarbetareförbundets verksamhetsberättelse för 1946 ingående lönestatistiska uppgifterna. Emellertid äro uppgifterna där ganska

[166] Verksamhetsberättelse 1944 s. 52, 1945 s. 44 och 1946 s. 18.
[167] Verksamhetsberättelse 1946 s. 120 ff jämförda med s. 133 ff.

knapphändiga, och förf. har därför i den mån det varit möjligt sökt erhålla uppgifter för 1946 direkt från Kommunalarbetareförbundet. Emellertid har ej där någon fullständig sammanställning skett av statistiska löneuppgifter senare än för åren 1940—42, och förf. har i några fall anlitat dessa uppgifter, varvid det dock ej med säkerhet kunnat avgöras, i vad mån vissa där redovisade arbetstagare även f.n. lyda under kollektivavtal. Genom årtalsbeteckning har vid yrkesbeteckningarna i tabellen angivits de arbetstagare, vilka hämtats från 1942 års lönestatistik.[168] Tabellens uppställning ansluter sig till den i avtalen vanligtvis förekommande.[169]

Allmänna verk.

Kommunalkamrer
Kommunalkassör
1:e och 2:e bokhållare
Stadsbokhållare
1:e och 2:e kontorist
Kontorsbiträde
Undersökare vid arbetslöshetskommitté
Expeditionsföreståndare vid kristidsnämnd
Expeditionsbiträde vid kristidsnämnd
Eldare
Maskinist

Allmänna arbeten.

1:e mätare (1942)
Mätare
Mätningsbiträde
Förrådsföreståndare
Förrådsförman
Stadsförman
Lagförman
Arbetsförman
Befallningsförman
Rättare (1942)
Arbetsrättare (1942)
Övermontör (1942)
1:e montör
Schaktmästare (1942)

[168] Svenska Kommunalarbetareförbundet. Statistiska löneuppgifter 1940—42.

[169] Med hänsyn till framställningens principiella karaktär har förf. ej ansett nödvändigt att redovisa i hur många kommuner, de olika arbetstagarna lyda under kollektivavtal.

Parker, begravningsplatser.

Föreståndare för parker och planteringar (1942)
Trädgårdsmästare
Tillsyningsman vid växthus
Föreståndare för blomsteraffär (1942)
Kyrkogårdsföreståndare
Kyrkogårdsvaktmästare
Kassörska (1942)

Gas- och elverk.

Föreståndare för elverk
Inkasserare
Mätareavläsareförman (1942)
Mätareavläsare
Mätareuppsättare (1942)
Mätarejusterare
Mätarekontrollant
Övermontör (1942)
1:e montör
Installationsmontör
1:e maskinist
Eldare
1:e och 2:e bokhållare
Kontorsbiträde

Vattenverk.

Föreståndare vid vattenverk
Vattenledningsföreståndare
Skötare av vattenverk
Pumpstationsföreståndare
Rörnätsförman
Vattenverksmaskinist
Avläsare
Vakter av olika slag

Kommunikationsverk.

Spårvagnsförare
Konduktör
Bromsare
Stationskarl
Banvakt
Förrådsvakt
Vaktpersonal vid flygfält
Omnibuspersonal
Färjetrafikpersonal[170]

Hamnar.

Ångbåtsbefälhavare
Hamnförman (1942)
Muddermästare
Kranpersonal
Hamnmaskinist
Dykare

[170] I 1939 års lönestatistik återfinnas även avtal för spårvägskontrollör, banmästare, vagnförman, verkstadsförman, banförman och trafikförman.

Reparationsförman (1942)
1:e reparatör
Broskötare
Brovakt
1:e förrådsvakt (1942)
Hamnvakt
Nattvakt
Hamnkontorist (1942)

Slakthus och saluhallar.

Hallförman
Slakthusförman (1942)
Vägare
Destruktör

Renhållningsverk.

Föreståndare
Stationsförman (1942)
Renhållningsförman
Arbetsförman
Förman vid verket (1942)

Badhus och tvättinrättningar.

Föreståndare
Badmästare (1942)
Tvättmästare
Tvättföreståndarinna (1942)
Biljettförsäljare
Maskinist
Kontorist

Övriga.

Tandsköterska vid skola
Sjuksköterska vid skola
Barnbespisningspersonal
Skol-, kyrk- och museivaktmästare
Föreståndare för kommunal vedgård

Kap. V.

1939 OCH 1942 ÅRS RÄTTSFALL.

Sedan vi i det föregående kapitlet sökt visa, att kollektivavtalet som anställningsform kommit till allt större användning för grupper, vilkas arbets- och lönevillkor tidigare utformats i tjänstereglementen, instruktioner etc., ensidigt beslutade av kommunalrepresentationen, uppstår nu frågan i vilken utsträckning gällande rätt medger kommunerna att genom kollektivavtal reglera de kommunalanställdas arbetsvillkor.

Som ett första led i denna problemställning skola vi då undersöka i vad mån domstolarna haft anledning att taga ställning till denna fråga.

Redan framställningen i föregående kapitel gav vid handen, att Reg. R:n åtminstone vid ett tillfälle haft anledning att pröva kommunala beslut på detta område. Utgången i fallet 1920:35 (brandpersonal) synes sålunda innebära, att kommunen ansetts förhindrad att genom kollektivavtal reglera något förhållande, som bestämts genom offentlig författning. Kommunen kunde i detta fall icke i kollektivavtal intaga bestämmelser om någon sådan angelägenhet, i fråga om vilken beslutanderätten enligt författningarna låge hos kommunal myndighet.[1]

I de tvenne förut omnämnda rättsfallen 1931:26 och 1932:14 uttalade sig däremot Reg. R:n icke i frågan, huruvida kollektivavtal överhuvud kunde slutas för ifrågavarande grupp kom-

[1] Sundberg s. 98.

munalanställda (sjukhuspersonal). Frågan kom i stället här att gälla sjukhuslagstiftningens bestämmelser om kompetensfördelningen mellan de olika sjukhusmyndigheterna. I det ena fallet, 1932:14, anfördes också i besvären, att landstingets beslut att uppdraga åt förvaltningsutskottet att sluta avtal angående personalens anställningsvillkor stode i strid med sjukhusstadgans bestämmelser, enligt vilka befogenheten att antaga och entlediga personal vid landstingens sjukhus tillkomme vederbörande läkare och direktionen, medan däremot förvaltningsutskottets funktion vore av allenast rådgivande art i förhållande till direktionerna. I det andra fallet, 1931:26, framhöll däremot klaganden, i enlighet med det av Stockholms stadsjurist framlagda utredningsresultatet,[2] att väl det ekonomiska mellanhavandet mellan landstinget och dess personal kunde regleras genom ett avtal, men att däremot rättsförhållandet mellan de sjukhusförvaltande myndigheterna och den vid sjukhuset anställda personalen vore klart offentligrättsligt, varför det vore omöjligt att genom civilrättsliga avtal reglera personalens förhållanden till de sjukhusförvaltande myndigheterna. I intetdera rättsfallet innehåller emellertid utslagen, såsom vi tidigare omnämnt, något direkt uttalande i frågan om kommunalmyndigheternas ensidiga beslutanderätt när det gäller sjukhuspersonalens anställningsförhållanden.[3]

Medan diskussionen tidigare begränsades att avse sådana fall, då lagstiftningen i ett eller annat avseende reglerat förhållandet mellan kommunen och arbetstagaren,[4] ha domstolarna under senare år anlagt ett delvis nytt betraktelsesätt på problemet. Det är här tvenne rättsfall, vilka i hög grad satt sin prägel på debatten om kommunens möjlighet att ingå kollektivavtal med sina arbetstagare.

I det ena rättsfallet, ADD 1939: 24, var det fråga om ett kollektivavtal, i vilket uttryckligen angivits, att avtalets

[2] Se ovan s. 167.
[3] Jfr Sundberg s. 98 not 2.
[4] Se ock Sundberg 1936 s. 97 och 99.

bestämmelser skulle äga tillämpning endast under förutsättning, att icke i särskilda fall bestämmelser däri befunnes strida mot vad i lag eller författning vore eller kunde bliva stadgat. Denna regel hade ytterligare understrukits i avtalets 25 §, där det stadgades, att tvistefrågor, som reglerades genom lag eller författning, icke skulle behandlas enligt paragrafens bestämmelser. I ifrågavarande avtal fanns bl.a. en bestämmelse om tillsättning av befattningshavare med innehåll, att bland sökande med samma kvalifikationer företräde skulle lämnas den, som redan var anställd i landstingets tjänst. Nu hade emellertid sjukhusdirektionen till andre eldare vid ett landstingets lasarett utsett en person, som inte förut varit anställd i landstingets tjänst, medan en annan sökande, som sedan 9 år varit anställd vid en landstingets sjukvårdsinrättning, enligt Sjukhuspersonalförbundet vore minst lika kvalificerad som den, vilken erhållit befattningen, och därför bort lämnas företräde i enlighet med avtalets föreskrifter. Landstinget anförde, att enligt 1928 års sjukhusstadga § 41 skulle kontors- och ekonomipersonalen antagas och entledigas av sjukhusdirektionen, som dock ägde rätt att åt annan överlämna befogenheten att antaga och på egen begäran entlediga sådan personal. Direktionens ensamma prövningsrätt vid anställande av personal innefattade en offentligrättslig befogenhet, som direktionen ej kunde avhända sig. Likaså kunde ett av direktionen utfärdat reglemente rörande tillsättning av befattningar ändras, när förhållandena så påkallade. Ett kollektivavtal däremot kunde ej ensidigt ändras av direktionen och innebure därför en författningsstridig begränsning av direktionens befogenheter.

Arbetsdomstolen ansåg sig nu inte ha anledning att pröva, för vilka kategorier sådana arbetstagare hos stat eller kommun, som kunde betecknas som tjänstemän, kollektivavtal överhuvud finge slutas, men sysselsatte sig med det något mindre omfattande spörsmålet om i vilken utsträckning frågor om antagande och entledigande av arbetstagare med tjänstemannaställning ävensom frågor angående dessas skyldigheter i tjänsten kunde regleras genom kollektivavtal.

Såvitt anginge tjänstemän, vilka vore underkastade ämbetsmannaansvar, ansåg arbetsdomstolen det inte kunna betvivlas, att — även om kollektivavtal för dem icke skulle anses helt uteslutet — en reglering i kollektivavtal av frågor om deras antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten under alla omständigheter strede mot offentligrättsliga principer. Den statliga och kommunala myndighet, som författningsenligt hade att under eget ämbetsmannaansvar besluta i dylika frågor, vore därvid skyldig att taga hänsyn allenast till vad tjänstens bästa fordrade. Vad åter beträffade sådana tjänstemän, vilka icke vore underkastade ämbetsmannaansvar, vore frågan från principiell utgångspunkt betydligt mera tveksam, men arbetsdomstolen hade kommit till den uppfattningen, att den nu behandlade frågan skulle i fråga om tjänstemän, som icke vore underkastade ämbetsmannaansvar, anses löst genom lagen den 11 september 1936 om förenings- och förhandlingsrätt, vilken lag måste antagas vila på den förutsättningen, att förhandlingar, som öppnades enligt lagen, kunde resultera i ett kollektivavtal. Med avseende å den nu behandlade frågan måste detta innebära, att statlig eller kommunal myndighet, som förhandlade med tjänstemän, å vilka lagen vore tillämplig, icke skulle anses vara av principiella skäl förhindrade att sluta ett kollektivavtal beträffande någon sådan fråga, som för arbetstagare i enskild tjänst finge lösas genom kollektivavtal och således heller icke beträffande villkoren för antagande eller entledigande eller med avseende å skyldigheterna i tjänsten. En annan sak vore att kollektivavtalet naturligtvis inte finge innehålla något, som strede mot speciella i lag eller författning meddelade ovillkorliga föreskrifter.

Domstolen kom alltså till den slutsatsen, att den omtvistade bestämmelsen i kollektivavtalet icke vore bindande vid tillsättande av befattningshavare, som vore underkastad ämbetsmannaansvar, men däremot bindande vid tillsättande av befattningshavare, som icke vore underkastad dylikt ansvar. Innehavaren av den ifrågavarande eldarbefattningen i Piteå ansågs av domstolen vara hänförlig till den senare kategorien. Då vidare enligt domstolens mening anledning saknats att

tillmäta den utsedde större kvalifikationer än den person, som enligt personalförbundets åsikt hade bort komma i fråga, hade den senare bort äga företräde vid platsens besättande.

Ämbetsmannaansvarets betydelse har ytterligare understrukits i ett mål, som blivit föremål för Reg. R:s prövning.[5] 1938 uppdrogo stadsfullmäktige i Västerås åt lönenämnden i staden att med Svenska kommunalarbetareförbundet och dess avdelningar på platsen upptaga förhandlingar om förslag till nytt arbets- och löneavtal, avsett att sedermera underställas stadsfullmäktige för prövning och godkännande. Förhandlingarna ledde till resultat. Enligt förslaget skulle bestämmelserna i avtalet gälla sådan vid stadens förvaltning på ordinarie stat anställd, till Kommunalarbetareförbundet ansluten personal över 21 års ålder, som åtnjöte års- eller månadslön och tillhörde vissa lönegrupper på lönestaten. Förslaget upptog bestämmelser om befattningshavares antagande och befordran att gälla utöver vad i särskilda författningar, reglementen, instruktioner eller andra i vederbörlig ordning antagna föreskrifter funnes stadgat. Vidare lämnades regler om befattningshavares åligganden och tjänstgöringsskyldighet, avlöning, semester och tjänstledighet. Förslaget innehöll slutligen ett stadgande om att meningsskiljaktligheter rörande tolkningen eller tillämpningen av avtalet, vilka icke kunde biläggas genom förlikning, skulle, om endera parten det yrkade, hänskjutas till avgörande av skiljemän, vilkas dom parterna vore skyldiga att ställa sig till efterrättelse.

Vissa av de befattningshavare, som funnos upptagna i de ifrågavarande lönegrupperna, voro underkastade ämbetsmannaansvar.

Lönenämnden hemställde, att fullmäktige måtte besluta att antaga avtalsförslaget. Till denna hemställan var fogat ett yttrande av drätseldirektören, vari bl.a. anfördes, att förhållandet mellan staden och befattningshavarna på fast lönestat icke

[5] RÅ 1942:25.

borde regleras genom kollektivavtal, i synnerhet om detta innehölle icke blott bestämmelser om löner och andra förhållanden av ekonomisk innebörd utan därjämte föreskrifter rörande tjänstgöringsskyldighet m.m., vilka rätteligen vore att hänföra till ett tjänstgöringsreglemente. Åtminstone i de fall, då vederbörande voro underkastade ämbetsmannaansvar — och detta vore fallet med avseende å bl.a. befattningshavare inom polis- och brandväsendet, föreståndarinna vid barnhemmet, husmoder vid ålderdomshemmet, exekutionsbiträden och förmän av olika slag — vore det icke förenligt med svensk rätt, att arbets- och löneförhållandena reglerades genom kollektivavtal.

Stadsfullmäktige beslöto emellertid i enlighet med lönenämndens hemställan.

Besvär anfördes med yrkande, att beslutet måtte undanröjas, och anfördes bl.a., att avtalet visserligen icke angåve, vilka särskilda befattningshavare det skulle avse, men att, då varje befattningshavare hade frihet att ansluta sig till Kommunalarbetareförbundet, även om vederbörande vore underkastad ämbetsmannaansvar, avtalet kunde bliva tillämpligt å alla stadens befattningshavare inom ifrågavarande lönegrupper.

Stadsfullmäktige avstyrkte bifall till besvären. Av det antagna avtalsförslaget framginge nämligen, att avtalets bestämmelser i fråga om befattningshavares antagande och befordran skulle komma till användning endast då annorlunda icke funnes stadgat i särskilda författningar, reglementen, instruktioner eller andra i vederbörlig ordning antagna föreskrifter.

Stadens magistrat framhöll i yttrande, att, i den mån i dessa lönegrupper inginge personal, som icke vore att betrakta såsom befattningshavare eller tjänstemän i verklig mening utan intoge ställning av arbetare, hinder icke torde föreligga för stadens beslutande myndighet att med denna kategori befattningshavare sluta kollektivavtal av den innebörd, avtalet utvisade. Ej heller torde stadsfullmäktige vara förhindrade att ingå sådant avtal, som uteslutande åsyftade att reglera övriga befattningshavares ekonomiska angelägenheter. Annat bleve

förhållandet, då fråga vore om att sluta ett kollektivavtal, avsett att vara ett reglerande arbetsavtal för de befattningshavare, som icke vore arbetare i vanlig mening. I denna personals ställning inginge ofta ett offentligrättsligt moment, som icke torde kunna regleras genom ett avtal av den privaträttsliga natur, som kollektivavtalet ägde. Detta vore fallet med bl.a. befattningshavare tillhörande polis- eller brandväsendet, för vilka gällde särskilda reglementen och stadgar, samt överhuvud taget sådana befattningshavare inom ifrågakomna lönegrupper, som för sin tjänsteförvaltning vore underkastade ämbetsmannaansvar.

Länsstyrelsen undanröjde i sitt utslag[6] stadsfullmäktiges beslut, eftersom det ifrågavarande kollektivavtalet inbegrep jämväl sådana tjänstemän, som voro underkastade ämbetsmannaansvar, för vilka tjänstemän en reglering av anställnings-, arbets- och avlöningsvillkoren icke lagligen kunde äga rum genom kollektivavtal. Av handlingarna i målet framginge icke heller annat än att stadsfullmäktiges klandrade beslut fattats under den förutsättningen, att detsamma utan inskränkning skulle bliva i sin helhet gällande, och i följd härav måste stadsfullmäktige genom kollektivavtalets godkännande anses ha överskridit sin befogenhet.

Hos Kungl. Maj:t anfördes besvär. De skäl, som åberopats i länsstyrelsens utslag, ägde icke giltighet i förevarande fall. Väl torde gällande rätt innebära, att kommun icke genom kollektivavtal kunde sätta ur kraft för kommunens befattningshavare gällande offentligrättsliga bestämmelser. Så vore emellertid ingalunda fallet med här ifrågavarande avtal. Och beträffande de bestämmelser, som icke hade avseende å den offentligrättsliga sidan av förhållandet mellan staden och befattningshavarna, torde det vara allmänt erkänt, att en kommun ägde befogenhet att i rent ekonomiska angelägenheter genom kollektivavtal träffa överenskommelser med befattningshavare av alla kategorier, vare sig de vore att anse som ämbets-

[6] 5 mars 1941.

män eller icke. — Regeringsrätten fann emellertid ej skäl i att göra ändring i länsstyrelsens utslag.

I dessa tvenne rättsfall ha domstolarna med ledning av strafflagens regler om ämbetsmannaansvaret fattat ståndpunkt till frågan om möjligheten för de kommunala myndigheterna att ingå kollektiva arbetsavtal med de kommunalanställda. Av rättsfallen synas följande slutsatser kunna dragas. För sådan personal som är underkastad ämbetsansvar kunde, enligt arbetsdomstolen, kollektivavtalet ej användas som form för ett reglerande av dess antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten. I fråga om andra befattningshavare ansågs däremot, att kollektivavtal kunde användas, såvida avtalet ej innehöll något, som stredc mot speciella i lag eller författning givna ovillkorliga föreskrifter, som togo sikte på anställningsförhållandets innehåll eller formen för dess reglerande. Däremot gjorde arbetsdomstolen ej något uttalande angående det möjliga i att sluta kollektivavtal om det ekonomiska mellanhavandet mellan kommunen och de arbetstagare, vilka äro underkastade ämbetsansvar.[6 a] Detta spörsmål upptogs i stället i 1942 års rättsfall, enligt vilket en reglering även av avlöningsförmånerna skulle vara otillåten, när det gällde sådan personal.

Strafflagens regler om de kommunala arbetstagarnas ämbetsmannaansvar synas alltså ha tilldelats en avgörande roll enligt domstolarnas betraktelsesätt för frågan om möjligheten att ingå kollektivavtal. Härtill kommer, att den redan i Kap. II omnämnda lagstiftningen om förhandlingsrätt för de kommunalanställda även fått sitt tillämpningsområde bestämt i enlig-

[6 a] Kommunalarbetaren 1942 s. 254 drog härav den slutsatsen, att kollektivavtal kunde innehålla alla erforderliga bestämmelser om löner, semester, fritid, sjuk- och olycksfallsersättning, vikariatsersättning, bostads- och naturaförmåner m. m.

het med strafflagens bestämmelser om ämbetsmannaansvar. Denna lagstiftning, 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt samt 1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän, reglerar de kommunala arbetstagarnas rätt till medinflytande över utformandet av anställningsvillkoren och synes även äga betydelse för den fråga, vi nu upptagit till behandling. Innan vi närmare skärskåda ämbetsansvarets betydelse i detta sammanhang synes det därför vara lämpligt att närmare undersöka vilka kommunala arbetstagare, som äro underkastade ämbetsansvar.

Kap. VI.

DE KOMMUNALA ARBETSTAGARNA OCH ÄMBETSMANNAANSVARET.

Gällande regler om ämbetsansvaret återfinnas i strafflagen kap. 25: "Om brott av ämbetsman", och bestämmelserna om de kommunala arbetstagarnas ämbetsansvar i § 22, där det bl. a. stadgas: "Vad om statens ämbetsmän här stadgat är, gälle ock om dem, som äro satta att förvalta städers, menigheters eller allmänna av Konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter, om de tjänstemän, som under ämbets- eller förvaltningsmyndigheterna lyda, och om andre, som förordnade äro att ämbete eller tjänsteärende förrätta."

I äldre rätt saknades motsvarande stadgande. De äldsta bestämmelserna om ämbetsbrott gällde konungens män, men utvecklingen kom snart att vidga området för ämbetsbrotten, och detta sammanhänger med uppkomsten av en ämbetsmannaklass. I och med att man upphörde att betrakta tjänstemännen som konungens enskilda tjänare, var förutsättningen given för ett enhetligt bedömande av tjänstemännen som statliga organ.[1] I landskaps- och landslagarna återfinnas sålunda straffbestämmelser om domare, fogdar, länsmän och andra allmänna funktionärer.[2] Under tiden efter landslagen utvecklades och fullständigades bestämmelserna om ämbetsbrott, och ett stort antal straffbestämmelser sågo dagen. Ännu i 1734

[1] Anteckningar efter prof. Winroths föreläsningar s. 360 ff.
[2] Thyrén s. 149 ff.

års lag saknas emellertid enhetliga bestämmelser om brottssubjektet, och straffbestämmelserna förekommo på ett stort antal ställen i lagen.

Av intresse på grund av dess anknytning till sådana allmänna funktionärer, vilka voro verksamma inom stadsförvaltningen, är Svea Hovrätts brev den 8 januari 1729, enligt vilket städernas uppbördsmän borde inbegripas under Kungl. Maj:ts Förklaring den 9 juni 1727 angående publika medels förskingrande. I 1734 års lag återfinnes motsvarande regel i MB 45: 2, och i detta lagrums lydelse genom KF 21 febr. 1830 stadgas straff för uppbördsman, ämbetsman eller tjänsteman, som tillgriper medel, vare sig kronans, städers, menigheters eller enskildas, som han i och för ämbete eller tjänst till förvarande, förvaltning eller redovisning emottagit. I övrigt saknas straffbestämmelser för funktionärer inom den kommunala förvaltningen.

De nuvarande reglernas motsvarighet påträffas första gången i lagkommitténs förslag till allmän kriminallag 1832.[3] I SB kap. 28 § 24 stadgas sålunda:

"Vad om statens ämbetsmän stadgat är, gälle ock dem, som äro satte att förvalta städers, menigheters eller allmänna av Konungen stadfästade verks, bolags eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter, om de tjänstemän, som under ämbets- eller förvaltningsmyndigheterna lyda, eller annan, som förordnad är att ämbete eller tjänsteärende förrätta; så ock om dem, som till allmänna fullmäktige förordnade äro."

Lagkommittén, som i motiven[4] redovisar sina skäl för samlande av bestämmelser om brott av ämbetsmän, har endast följande att meddela angående införandet av denna nya §: "De stadganden, som i detta kapitel förekomma om förbrytelser av statens ämbetsmän, har Committén ansett även vara tillämpliga å dem, som äro satte att förvalta — — —." Lagkommitténs förslag blev år 1833 föremål för utlåtande av juridiska fakulteten och filosofie professorerna vid Upsala uni-

[3] Förslag till Allmän Criminallag 1832 s. 54.
[4] Förslag till Allmän Criminallag 1832. Motiv s. 86.

versitet, vilka i förevarande avseende bl. a. hade att anmärka på orden "tjänsteärende förrätta", i den mån dessa ord skulle antagas innefatta s. k. infimi gradus, vaktmästare och andra innehavare av ringa sysslor. Enligt Upsala-professorernas mening vore det nämligen måhända tillbörligt att i straffavseende göra skillnad mellan "Landshöfding och Cancellie-Post."[5] Sedan 1839 en ny upplaga[6] av förslaget till kriminallag utgivits, besvarade lagkommittén påföljande år under hand framställda anmärkningar. Gentemot Upsala-professorerna ville lagkommittén sålunda uttala sig för lämpligheten av att samma straff utsattes för befattningshavare av lägre eller högre tjänstegrad.[7] Lagkommitténs förslag blev icke föremål för riksdagens granskning vid 1830-talets riksdagar, och när 1840—41 års riksdag sammanträdde, hade Högsta Domstolen ännu inte hunnit yttra sig över förslaget. Motionsvis framlades emellertid kommitténs förslag, och riksdagen såg sig nödsakad att, för att inte alldeles behöva avföra förslaget ur diskussionen, tillsätta en lagberedning för lagstiftningsarbetets fortsatta bedrivande. Detta skedde år 1841. Resultatet av den första lagberedningens arbete föreligger endast i manuskript.[8]

Efter Oscar I:s tronbestigning förstärktes lagberedningen med 3 medlemmar, arbetet påskyndades, och den förstärkta lagberedningen framlade redan i slutet av år 1844 resultatet av sitt arbete vad strafflagen beträffar.[9] Till straffbalksförslaget hade fogats ett flertal reservationer. Av dessa må särskilt omnämnas den, som framställdes vid ifrågavarande lagrum av häradshövdingen, greve Spens.[10] Denne ville ge föl-

[5] Om Lag-Committéns förslag till Allmän Criminallag. Betänkande Upsala 1833, s. 103.

[6] Förslag till Allmän Criminallag 1839.

[7] Utlåtande i anledning av anmärkningar vid förslaget till Allmän Criminallag, av Lagcommittén. Andra upplagan. Sthlm 1840, s. 154.

[8] Naumans tidskrift 1870, s. 479 ff.

[9] Förslag till Straff-Balk, Sthlm 1844.

[10] Förslag till Straff-Balk. Protokoll och reservationer. Sthlm 1844, s. 43.

jande lydelse åt §: "Vad om ämbetsman nu sagt är, gälle för var och en, som lagligen blivit förordnad att allmän befattning utöva, så ock för dem, som behörigt uppdrag erhållit att städers, menigheters, eller allmänna inrättningars angelägenheter utföra eller förestå."

Av olika anledningar ansågo sig icke 1840-talets riksdagar kunna antaga lagförslaget i dess dåvarande skick. Under 1850-talet kom i stället lagstiftningsarbetet att bedrivas på de partiella reformernas väg, och slutligen framlades 1862 en proposition om antagande av ny strafflag. Denna bifölls, och den nya strafflagen utfärdades 16.2.1864.

Vid tolkningen av ifrågavarande § i 25 kap. ha olika meningar uttalats.[11] Sedan prof. Sundberg framlagt sitt förslag till tolkning, har prof. Wetter anmält avvikande mening på väsentliga punkter, och sedermera har prof. Reuterskiöld i vissa avseenden anslutit sig till prof. Sundbergs uppfattning.

Den del av § 22, som i detta sammanhang är av intresse, kan lämpligen uppdelas i trenne led:

1. de, som äro satte att förvalta städers, menigheters eller allmänna av Konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter,
2. de tjänstemän, som under ämbets- och förvaltningsmyndigheterna lyda,
3. andra, som äro förordnade att ämbete eller tjänsteärende förrätta.

Tolkningen av lagrummet har uppenbarligen berett rätt stora svårigheter, och fastän resultatet inte till sin helhet blivit så skiftande, ha stadgandets olika moment blivit föremål för rätt olikartat bedömande. Tolkningssvårigheterna synas framförallt ha haft sin grund i den omständigheten, att stadgandet i dess nuvarande utformning tillkom redan så tidigt

[11] Sundberg i SvJT 1928 s. 129 ff samt i SST 1933 s. 343 ff; Wetter i SST 1937 s. 171 ff samt 1938 s. 550; Reuterskiöld i SST 1938 s. 547 ff.

som 1832, då en kommunalförvaltning i modern mening ännu inte existerade.

Sålunda har *Sundberg* framhållit, att stadens eller ortsmenighetens förvaltning ännu vid ifrågavarande tidpunkt huvudsakligen uppfattades som principiellt offentlig förvaltning. Det synes honom emellertid, som om den begynnande kommunala emancipationen, med därav följande starkare motsatsställning mellan statlig och kommunal, kunde betraktas som en förklarlig bakgrund till ifrågavarande bestämmelser i strafflagen, och att uttrycket "städers och menigheters angelägenheter" närmast bör antagas syfta på den genom borgerskapet eller andra vad man nu kallar kommunala organ handhavda förvaltningen av nämnda subjekts enskilda, d. v. s. ekonomiska angelägenheter. Ett ytterligare stöd för denna tolkning lämnar enligt Sundberg lagtextens uttryck "förvalta", varmed man i de kommunala författningarna under denna tid regelmässigt åsyftade medelsförvaltningen.

Även vid ett betraktande av det läge, som uppkom genom 1862 års kommunalreform, kommer Sundberg till den uppfattningen, att "städers och menigheters angelägenheter" bör tolkas som kommunernas ekonomiska eller egenförvaltningsuppgifter, handhavda inte bara av förvaltningsorganen utan även av den kommunala tjänstepersonal, som är knuten till de ifrågavarande organen. Detta sammanhänger enligt Sundberg därmed, att kommunerna principiellt äga karaktären av privata rättssubjekt, likställda med andra sammanslutningar för gemensamma ändamål, från vilka dock kommunerna skilja sig därigenom, att medlemskapet i kommunerna är obligatoriskt och att de tillagts beskattnings- och förordningsmakt. Denna av staten förlänade makt upphäver emellertid icke kommunens karaktär av privaträttens juridiska person. Såsom privaträttsligt subjekt med egen förmögenhet handlar kommunen på samma sätt som vilken enskild sammanslutning som helst. Denna dess förvaltningsverksamhet, drätselförvaltning, affärsförvaltning etc., är därför av privaträttslig natur och följer privaträttens regler samt benämnes av Sundberg ekonomisk förvaltning eller "egenförvaltning". — En

helt annan karaktär äger däremot den kommunalförvaltning, som under senare år uppstått därigenom, att kommunerna alltmera kommit att anlitas av staten för handhavande särskilt av socialförvaltningsuppgifter. I den mån det ekonomiska ansvaret för ifrågavarande uppgifter lagts på kommunala organ talar Sundberg om kommunal självförvaltning, och denna verksamhet har i motsats till egenförvaltningen en offentligrättslig karaktär och innebär ett utövande av från staten delegerad och alltså i själva verket statlig makt. De kommunala självförvaltningsmyndigheterna äro alltså offentliga myndigheter, vilka ej kunna i lagtextens mening sägas vara satta att förvalta städers och menigheters angelägenheter. Emellertid kunna även dessa organ handha egenförvaltningsuppgifter, i den mån de förvalta till verksamheten hörande medel, fastigheter och annan egendom.

Vad beträffar tolkningen av stadgandets andra led, där det talas om de "tjänstemän, som under ämbets- och förvaltningsmyndigheterna lyda", menar Sundberg, att denna avfattning efter modernt administrativt språkbruk är tautologisk, men att den åsyftade betydelsen närmast torde träffas, om man översätter "ämbetsmyndigheter" med vad som kallas centrala ämbetsverk och "förvaltningsmyndigheter" med statliga, lokala förvaltningsmyndigheter, sådana som KB, tullkammare och magistrat. Stadgandet skulle med andra ord motsvara uttrycket "tjänsteman" i SL 10: 5.

Angående tolkningen av stadgandets tredje led: "andra, som äro förordnade att ämbete eller tjänsteärende förrätta", framhåller Sundberg, att tjänsteärende närmast synes avse det, som fordom kallades betjänte, eller att tillfälligtvis efter behörigt förordnande av myndighet lämna handräckningshjälp såsom t. ex. ordningsman, eller att ha erhållit tillfälligt uppdrag av offentlig natur, exempelvis såsom rättens ombudsman eller som barnavårdsman. Vad "ämbete" beträffar synes det ligga närmast till hands att låta detta uttryck liksom "tjänsteärende" syfta utöver statliga sammanhang, och stadgandet kunde då göras tillämpligt på dem, som äro förordnade att handha kommunala självförvaltningsuppgifter.

I motsats till Sundberg hävdar *Wetter*, att de organ, som äro satta att förvalta kommunens angelägenheter, måste bestämmas med utgångspunkt från den systematiska uppdelning av den kommunala verksamheten, som genomfördes i 1862 års kommunalförfattningar. I 6 § FKL och i 6 § FKS särskilde man sålunda å ena sidan kommunens beslutanderätt och å andra sidan verkställighet och förvaltning, och angavs organen för den ena och andra verksamheten. Det vore enligt Wetter uteslutet, att förvaltning i 1864 års SL skulle avvika i något väsentligt avseende från motsvarande begrepp i de kort förut utfärdade kommunalförfattningarna. Begreppet kommunalförvaltning i 1862 års författningar omfattade vidare all kommunal förvaltning, och i motsats till Sundberg menar sålunda Wetter, att även det, som en senare doktrin betecknat som självförvaltning, måste falla under stadgandets första led. Kriminalpolitiska skäl krävde också obetingat, att de kommunala förvaltningsorganen utan åtskillnad gjordes till föremål för ämbetsmannaansvar. Allra minst kunde det kriminalpolitiskt försvaras, att ett och samma kommunala organ, t. ex. en fattigvårdsstyrelse eller en hälsovårdsnämnd, skulle vara underkastat ansvar i dess ekonomiska förvaltning men vara uteslutet från ansvar vid självförvaltning. Enligt Wetter har ej heller rättspraxis upprätthållit någon skillnad mellan de kommunala organen för ekonomisk förvaltning och självförvaltning.

Ang. tolkningen av andra ledet är Wetter av den åsikten, att ämbetsmyndighet inte kan betyda något annat än vad som framgår av definitionen i 10 kap. 1 § SL å vad som "i denna lag" förstås med ämbetsman. Med förvaltningsmyndighet måste i anslutning till första ledets uttryckssätt avses de kommunala förvaltningsorganen. Stadgandet i dess helhet skulle sålunda omfatta den statliga och kommunala tjänstehierarkien.

Beträffande slutligen tredje ledet hyser Wetter den meningen, att lagrummets uppställning ger vid handen, att beskrivningen ej kan avse andra ämbets- eller förvaltningsmyndigheter eller andra tjänstemän än dem, som beskrivits tidigare i lagrummet. Därmed måste sålunda avses de tillfälliga organ, som förrätta till ämbete eller tjänst hörande ärenden.

Emedan begreppet ämbetsman enligt definitionen i SL10:1 även inbegriper vikarie, blir i denna del tredje ledet aktuellt endast för den, som förordnats att förrätta visst eller vissa till något ämbete hörande ärenden. I relation till tjänsteman åter avses såväl den, vilken erhållit motsvarande förordnande, som vikarie å tjänsten. Därutöver är emellertid möjligheten öppen att under tredje ledet hänföra dels dem, som — fast eller tillfälligt — förrätta sådana tjänsteärenden, som inom den äldre tjänstehierarkien icke tillhörde tjänstemän utan s. k. betjänte, dels dem, som förrätta vissa offentligrättsliga uppdrag, vilka kunna likställas med tjänst.

Wetter kommer sålunda till det resultatet, att de kommunala tjänstemännen och de kommunala tjänsteärendena inom hela den kommunala förvaltningen i princip omfattas av ämbetsmannaansvaret. Vad beträffar tjänsten är det avgörande kännetecknet, att den är infogad såsom ett led i en förvaltningsorganisation med hierarkisk över- och underordning. Vilka befattningar, som tillhöra denna organisation, framgår av föreskrifter i författningar, instruktioner, lönestater eller särskilda beslut rörande organisationen. Någon begränsning göres icke efter tjänstens grad, varigenom vissa lägsta tjänstegrader såsom sådana uteslutas från ansvar. Däremot anser Wetter, att från ansvar böra uteslutas s. k. osjälvständiga biträdesbefattningar, vilka under modern tid intagits i tjänsteorganisationerna, medan dessa sysslor förr utfördes genom anlitande av arbetstagare utanför organisationen. Enligt Wetter har också rättspraxis genomfört en dylik begränsning av ämbetsmannaansvaret.

Mycket synes överhuvud ej vara att tillägga till den nu i korthet refererade diskussionen, vilken på ett allsidigt sätt belyst stadgandets tillkomsthistoria och allmänna uppbyggnad. Här skall därför endast ett par kompletterande synpunkter framläggas, varvid i fråga om uttrycket ”de som äro satte att förvalta städers och menigheters angelägenheter” an-

märkningarna främst skola taga sikte på de förvaltningsrättshistoriska momenten.

Överhuvud är det naturligtvis ett tämligen omöjligt företag att med säkerhet kunna uttala någon mening om läget vid tidpunkten för lagkommitténs arbete, inte bara därför att motiveringar till lagrummet genomgående saknas, utan ock därför att den svenska stadsförvaltningen vid denna tid karakteriseras av den brytningstid mellan gammalt och nytt, vilken överallt sätter sin prägel på det svenska samhällslivet och som överhuvud utgör en utgångspunkt för en utveckling inom politik och förvaltning mot nya uttrycksformer för det samhälleliga livet.

Stadsförvaltningens speciella karaktär vid denna tid gör det därjämte säkerligen omöjligt att uppdraga någon klar gräns mellan den verksamhet, som kunde betecknas som statlig, och den, som kunde sägas tillhöra stadens eller stadsmedlemmarnas enskilda angelägenheter. Detta kommer till uttryck såväl när det gäller de olika stadsorganens tillsättning och sammansättning som när det gäller de funktioner, som organen utövade. Detta medför, att man näppeligen kan göra några jämförelser mellan den tidens stadsförvaltning och våra dagars klart avgränsade kommunalförvaltning.

Om man nu likväl, under aktgivande därpå, att renodlade "kommunala" organ ej funnos vid denna tid, söker bedöma uttrycket "de som äro satta att förvalta städers och menigheters angelägenheter", synes det ej vara möjligt att reservationslöst instämma i Sundbergs ovan omnämnda uttalande, att därmed måste åsyftas städernas egenförvaltning eller medelsförvaltning.

Först må anmärkas, att uttrycken "förvalta" och "förvaltning" vid denna tid ha en ganska mångskiftande innebörd.

Inom läran om statsverksamheten talar man som känt om förvaltning i motsats till lagstiftning och rättsskipning. I början av 1800-talet förekommer termen förvaltning, när man vill benämna en viss krets av offentlig verksamhet. Så är t. ex. fallet i den diskussion, som fördes angående frågan om omreglering av rikets styrelseverk, varvid en huvud-

punkt gällde uppdragandet av bestämda gränser mellan domstolarnas eller den egentliga lagskipningen å ena sidan samt de administrerande styresmännens eller förvaltningens ämbetsgöromål å den andra.[12] I utskottsutlåtandet i denna fråga vid 1823 års riksdag[13] talas sålunda om förvaltningens olika grenar och föreslås, att styrelseverkens nya organisation skulle omfatta justitieförvaltningen, utrikesförvaltningen, krigsförvaltningen, sjöförvaltningen, drätselförvaltningen etc.[14]

Ordet förvaltning förekommer också mycket ofta under äldre tider med avseende å ämbete, tjänst, syssla, uppdrag o. dyl. i betydelsen fullgöra, sköta. I akademiens ordbok anföres redan från 1639 ett exempel, där det talas om att förvalta ämbeten[15], och i Quidings författningsregister omtalas från 1643 beställning och privilegium för postförvaltare, och denna benämning återkommer i åtskilliga författningar under 1800-talet.[16] Länsmannens ämbetsförvaltning omnämnes vidare 1815.[17] I Kungl. Maj:ts skrivelse 2 juni 1837 till Generaltullstyrelsen med nådigt stadgande, att kustbevakningsdetaljen hädanefter komme att skiljas från Tullkammareförvaltningen, talas vidare om tullförvaltaren och dennes uppgifter[18], och i Kungl. Maj:ts instruktion för Stockholms stads drätselkommission 10 oktober 1840, § 1, talas om den ämbetsman, som förvaltar Överståthållarämbetet.[19]

[12] Hambré s. 5, 24 och 29. — Presidenten, Frih. Löfvenskjölds yttrade serskildta Mening uti Kongl. Komitén till organiserandet af Rikets Styrelseverk. Sthlm 1823 s. 34.

[13] Rikets Höglofl. Ständers Särskilte Utskotts betänkande vid 1823 års riksdag uti frågan om Reglering av Rikets Styrelseverk. Sthlm 1823 s. 23.

[14] Se ock Hartmansdorff s. 23 f och Linde s. 2 samt Palmér s. 29 f.

[15] Svenska akademiens ordbok F 3505.

[16] Quiding s. 333 ff.

[17] Hambré s. 11 f.

[18] Från 1656 meddelar Hartmansdorff s. 548, att en generaltullförvaltare tillsattes och att instruktionen för denne utförligt beskrev ämbetsförvaltningens omfång.

[19] Se ock RF § 47. — Se ock 1847 års kyrkolagsförslag kap. 8 § 13, där bestämmelser återfinnas om kyrkoherdes skyldighet att vid visita-

I övrigt gäller otvivelaktigt, att "förvalta" och "förvaltning" i ett mycket stort antal fall påträffas avseende penningförvaltning och förvaltning av ägodelar.[20]

Om penningförvalta alltså är en vanligt förekommande betydelse vid denna tid, finna vi emellertid också med lätthet andra fall, där innebörden visserligen ibland är penningförvalta, men vartill också kommer någon annan verksamhet.

Enligt Kungl. Brev 10 mars 1819 skulle sålunda direktionen över Stockholms stads undervisningsverk handha förvaltningen av både det ekonomiska och själva undervisningen. I Kungl. Maj:ts nådiga instruktion 30 juni 1832 för direktionen över civilstatens pensionsinrättning samt för den därvid anställda betjäning stadgas i § 1, att pensionsinrättningen förvaltas av en direktion, vilken enligt § 2 åligger att ombesörja inrättningens förvaltning i enlighet med utfärdade reglementen och föreskrifter. Av instruktionen framgår, att inte bara penningförvaltning ålåg direktionen utan även att t. ex. avge utlåtan-

tion redogöra för sin ämbetsförvaltning. — I ett samtidigt förslag till lag om vård av kyrka och kyrkoegendom samt av medel, som under domkapitlets inseende äro, talas i § 2 ff om domkyrkoförvaltning och särskilt utsedda kyrkoförvaltare, vilka bl. a. ägde att till sitt biträde utse domkyrkoförvaltare.

[20] Se t. ex. Herlitz s. 73 och Larsson i StvT 1911 s. 251. Se vidare Berättelserna över allmänna brandförsäkringsfondens förvaltning för något av åren i 1800-talets början; KK 18. 3. 1801 ang. förvaltningen av influtna medel vid Gustafs inrättning till understöd för Stockholms stads fattiga arbetare; 1813 års instruktion för Stockholms stads drätselkommission; KF och Regl. 24. 8. 1833 ang. styrelsen och förvaltningen av arméns pensionskassa; enligt Instr. 16. 2. 1838 för Kammarkollegium ålåg det Kammarkollegium att förvalta viss statens fasta och lösa egendom; Kungl. Maj:ts nådiga stadga ang. fattigvården i Stockholms stad 1. 4. 1893 § 10; Kungl. Maj:ts stadgar för Musikaliska Akademien 18. 11. 1856, kap. 2.

Hos Wallmark användes också ordet i stort sett avseende penningförvaltning: s. V, VII, XIII, XIV, XIX, XX, XXII, XXXI och LV.

Se även Presidenten, Frih. Löfvenskjölds yttrade serskildta Mening uti Kongl. Komitén till organiserandet af Rikets Styrelseverk, Sthlm 1823, samt Rabenius s.

Vid denna tid synes ordet även i Tyskland ha haft en förmögenhetsanstrykning. Se Voigt, s. 138.

den över ansökningar om avsked med pension samt att åt de verk och ämbetsmän, som själva ägde att avskeda underlydande tjänstemän och betjänte, meddela yttranden över de avskedstagandes pensionsrätt. I dessa fall torde med förvalta ha avsetts närmast sköta eller handhava något, hava ledningen av något, förestå något, administrera. I denna vidgade betydelse har ordet påträffats redan 1671 hos Widekindi samt hos Fryxell 1826, där han talar om att marsken Torkel Knutsson förvaltade riksstyrelsen.[21]

En liknande betydelse hos ordet påträffas i flera andra fall från 1800-talets första decennier. Enligt Kungl. Maj:ts instruktion för styrelsen över fängelser och arbetsinrättningar i riket 7 mars 1835[22] ålåg det styrelsen bl.a. att besörja den del av förvaltningen, som rörde fångbeklädnad, sängkläder, ved och lysningsämnen samt byggnaders vidmakthållande. Vidare att i allo bestrida den speciella tillsynen och förvaltningen av allmänna arbets- och korrektionsinrättningarna i riket samt att meddela de speciella föreskrifter, som för verkställigheten av dessa stadganden och för fångvårdens ändamålsenliga förvaltning befinnas nödiga. I enlighet med Kungl. Maj:ts nådiga stadga 1 april 1843 ang. fattigvården i Stockholms stad antog stadsnämnden en arbetsordning, enligt vilken nämndens uppgift blev att övervaka fattigvårdsförvaltningen i dess helhet, samt att utgöra det förenande och sammanhållande bandet mellan förvaltningens olika grenar.[23] I Kungl. Maj:ts skrivelse 23 mars 1849 med föreskrifter om förvaltningen av häradsallmänningarna i riket stadgades vidare om häradsbornas del i förvaltningen, evad den innebar bevakning och fredande från åverkan samt uppsikt vid fällning och avförande av utrymt

[21] Se Svenska akademiens ordbok F. 3505. Se vidare under "förvalta" i ordboken, där i exempel från 1631 talas om att förvalta en direktion och 1793 förvalta göromål.

[22] Jfr Kungl. Brev den 3 febr. och 21 april 1825 utfärdade till vinnande av enhet och fullständighet i förvaltningen av rikets fängelser och arbetsinrättningar och Regl. 17 mars 1832 för förvaltningen av saltpeterärendena i riket.

[23] Se Müller s. 180.

virke. Den vetenskapliga skötseln och behandlingen av skogen skulle däremot liksom tidigare ankomma på den förvaltande delen av Skogs-Staten.[24]

I ett förslag från 1823 om införande av sockennämnder är det vidare alldeles uppenbart, att ordet förvaltning har en annan betydelse än ekonomisk förvaltning,[25] i det att sockennämndens förvaltning anges även omfatta sådana allmänna sockenangelägenheter som angå uppfostringsanstalter, fördelningen av allmänna byggnadsskyldigheter, sockenhantverkades antagande, fattigvården, överenskommelser till befordrande av allmän ordning och sedlighet, vaccinationens befrämjande, jordegummors antagande etc.

Av den följande framställningen, vilken tar sikte på "förvalta" ur en speciell synpunkt, torde också framgå, att ordet inom städer och socknar i icke ringa utsträckning givits en annan innebörd än medelsförvalta. Det må också erinras om att den kommunalrättsliga litteraturen vid denna tid talar om förvaltning i vidgad betydelse. Sålunda talar *Hartmansdorff* redan 1823 om den framgång menighetsförvaltningen medfört för de åt dess vård överlämnade ämnena,[26] och *Bergfalk* (1838) berör de fördelar, som kunna uppstå genom att kommunalförvaltningen överlåtes på kommunernas egna medlemmar, och vid behandlingen av frågan om förvaltningen av sådana angelägenheter, som röra kommunernas innebyggare som sådana, nämner han vid sidan av vården av kommunernas gemensamma förmögenhet också sådana angelägenheter, som angå den samfällda boningsortens bekvämlighet och trevlighet (jfr "gemensamma ordnings- och

[24] Se vidare t. ex. Kungl. Maj:ts fastställda reglemente 30. 9. 1830 för framtida styrelse och förvaltning av Hjelmare slussverks angelägenheter; Kungl. Maj:ts nådiga instruktion för en direktion vid Vadstena hospital 22. 3. 1826; Cirk. 20. 9. 1843 ang. tullförvaltningen i uppstäderna efter Förpassningstullkammarnas indrefning. Se också Wallmark, s. 255 om hospitalernas förvaltning ur berättelsen till 1838 och 1839 års riksdag.

[25] Comiterades till Reglering af Rikets Styrelse-Verk Underdåniga Betänkande, s. 162 f.

[26] Hartmansdorff s. 199.

hushållningsangelägenheter").[27] — I ett 1839 avlämnat förslag till kommunallag betonar *Delldén* behovet av en väl ordnad municipalförvaltning och giver åt en sockennämnd (§ 18) en central, ofta beslutande funktion inom menighetsförvaltningen när det gäller de mest skilda angelägenheter, såsom kyrkodisciplin, barnuppfostran, undervisningsanstalter, fattigvården, ordningsverket, hushållning och övriga allmänna angelägenheter.[28]

Vad särskilt städerna angår får man därjämte komma ihåg, att de olika stadsorganen hade mycket skiftande uppgifter, och det är svårt att peka på något fall, där en renodlad medelsförvaltning förekommer. Denna iakttagelse gäller såväl magistraterna och menigheterna som de äldste, vilka senare bl.a. tillsatte tjänstemän och förrättade val. Iakttagelsen gäller emellertid i lika hög grad städernas styrelser och kommissionerna. Fattigvårdsdirektionerna hade sålunda regelmässigt arbetsuppgifter, som föllo utanför medelsförvaltningen, och i vissa fall förekom överhuvud ej någon penningförvaltning.[29] Liknande iakttagelser kunna ock göras angående sundhetsnämnder, branddirektioner och byggnadsdirektioner. I fråga om städernas förvaltningskommissioner gällde visserligen, att de förvaltade stadens medel och räntor, men dessutom anförtroddes de ofta tillsynen över byggnader, anordnande av allmänna arbeten, stadsjordens förvaltning etc., varvid ofta följde chefsskap över vissa städernas tjänstemän etc.[30]

Det synes därför också vara riktigt att säga, att stadsorganen i olika former ombesörjde vården av städernas och menigheternas allmänna angelägenheter, vare sig dessa hade ekonomisk karaktär eller icke, och antingen angelägenheterna kunde betraktas som städernas i sträng mening egna eller blivit stadsangelägenheter genom särskilda författningar, såsom fallet t.ex. var med fattigvården. — Därför kunde man möjligen

[27] Bergfalk s. 85 f.

[28] Delldén s. 1, 18 och 19. — Även Ferlin använder ofta termen förvaltning i vidsträckt mening. Se t. ex. s. 184, 192, 259, 353 f, 388 och 428.

[29] Herlitz s. 394.

[30] Herlitz s. 410.

likaledes antaga, att uttrycket "de som äro satte att förvalta städers och menigheters angelägenheter" syftade på just sådana personer, vilka utanför de klart statliga ämbets- och tjänstemännens uppgiftsområden ombesörjde städernas angelägenheter.

Även en annan synpunkt måste emellertid beaktas när det gäller 1830-talets förvaltningsbegrepp. Fråga är huruvida man kan tänka sig, att lagkommittén här haft i tankarna en uppdelning av de kommunala organen i beslutande, förvaltande och verkställande, en uppdelning som under de följande decennierna blev alltmera märkbar inom kommunalförvaltningen och slutligen fullt genomfördes i 1862 års kommunallagar.

Herlitz, som utförligt redovisat den svenska stadsförvaltningens organisation under 1830-talet, har påvisat de stora svårigheter, som föreligga, när det gäller att fixera karaktären hos det stora antal styrelser och kommissioner, som påträffas.[31] Det vore sålunda utan tvivel oriktigt att generellt kalla dem förvaltnings- eller verkställighetsorgan. Ledamöterna utgjordes sålunda i regel av menighetsombud och representanter för magistraten i samarbete. Kommissionerna hade, säger Herlitz, mera tycke av beslutande myndigheter än av verkställighetsorgan. Man finner överhuvud taget ännu inte i städerna ett efter enhetliga regler utformat system av över- och underordnade myndigheter, beslutande och verkställande organ. Så hade t.ex. de särskilda styrelserna väl ibland karaktären av organ åt de äldste, men minst lika ofta innehade de en fullmakt omedelbart från menigheten — så t.ex. nästan alltid fattigvårdsstyrelserna från sockenstämman, allmän rådstuga eller societeter. Ej heller vore det riktigt att i de särskilda styrelserna blott och bart se verkställighetsorgan och i de äldste en blott beslutande myndighet. Styrelsen hade ibland den mest vidsträckta fullmakt, medan å andra sidan de äldstes ingående

[31] Herlitz s. 361 ff.

befattning med medelsförvaltningen på åtskilliga håll gav dem karaktären av en sannskyldig verkställande myndighet.[32]

Om sålunda situationen inom stadsförvaltningen ännu var den, att en klar uppdelning av stadsorganen ej skett, utgör likväl å andra sidan 1800-talets början ett gränsskede, då gamla och nya föreställningar bryta sig mot varandra. Detta gäller även frågan om de kommunala organens inbördes förhållande, och en undersökning ger otvivelaktigt vid handen, att man i flera fall påträffar i såväl lagar som lagförslag en medveten strävan att skilja mellan de beslutande, förvaltande och verkställande myndigheterna.

I 1813 års instruktion för Stockholms stads drätselkommission uppdrogs till kommissionen handhavandet av medelsförvaltningen. Under kommissionen ställdes emellertid vissa stadstjänstemän, åt vilka själva "verkställighetsbestyret" uppdrogs.[33] I 1817 års förordning angående sockenstämmor och kyrkoråd omnämnes den kronobetjänt, som hade att föranstalta om verkställigheten av sockenstämmobesluten.[34] Ett förvaltningsuppdrag torde vidare ha förelegat, då i Karlskrona stad KB 1815 fastställde instruktion för Förvaltningen av stadens brandvaktsinrättning.[35] [36] Ett annat sådant exempel påträffas i Kungl. Maj:ts instruktion den 2 november 1824, varigenom de uppgifter, som tidigare ankommit på Amiralitetskollegium, nu uppdrogs åt Förvaltningen av Sjö-Ärendena. Att

[32] Se även Larsson i StvT 1911 s. 201.

[33] Kungl. Maj:ts instruktion 7. 12. 1813 §§ 12—20.

[34] Larsson i StvT 1911 s. 249 och Sörndal s. 28.

[35] Bromé, Del II s. 103.

[36] Ett par ännu tidigare exempel må anföras. — I Stockholm tillsattes redan 1724 en politi- och brandkommission, som skulle "skärskåda och överse" politi- och brandordningarna. Det hade från början varit meningen, att den blott skulle ha blivit en utredningskommitté. Med tiden — och under nästan hela frihetstiden — kom den emellertid att utvidga sitt inflytande över politiväsendet och fungerade i själva verket som en överstyrelse över detta med politikollegiet som *verkställande* organ (Boethius s. 26). Se också samme förf. s. 551, där han från 1813 framhåller, att det var avsikten, att stadens drätselkommission skulle bli ett rent exekutivt organ under magistraten som överstyrelse.

det här inte bara var fråga om ett ekonomiskt förvaltningsuppdrag framgår tydligt av instruktionens ändrade lydelse den 14 april 1837, § 4, i vilken Förvaltningens verksamhetsområde anges.[37] [38] Vidare: enligt stadgar av den 28 augusti 1841 jämförda med Kungl. Brev den 28 dec. 1847 uppdrogs åt (Lantbruks-) Akademiens förvaltningskommitté att närmast under chefen för civildepartementet ha uppsikt över rikets lantbrukslöroverk, ävensom över Kronans stamschäferier och de personer, som meddela undervisning i jordbrukets förbättring medelst vattenavledningar och ängsvattningar m.m.[39] — Ett verkställighetsuppdrag föreligger även enligt Kungl. Maj:ts Instruktion 6 aug. 1841, varefter den för allmänna väg- och vattenbyggnader i nåder tillförordnade Styrelse har sig i underdånighet att rätta. I § 1 stadgas nämligen, att Kungl. Maj:t uppdrar åt en tills vidare förordnad förvaltning, benämnd Styrelse för allmänna väg- och vattenbyggnader, att, under Chefens för Civildepartementet lydnad och inseende, handlägga tekniska och administrativa ärenden, som angå anläggnings-, byggnads-, förbättringsarbeten m.m.

I Kungl. Maj:ts skrivelse 13 maj 1845 till Överståthållarämbetet ang. överlämnande av bestyret med omläggning och underhåll av huvudstadens gator åt en särskild förvaltning utsägas även klart, att det är fråga om uppdragande av verkställighetsbestyr åt en särskild styrelse. Den förvaltning eller administration, som skulle få dessa uppgifter, skulle bestå av 10 ledamöter jämte överståthållaren, vilka sedan inom sig hade att välja tre, som komme att utgöra den egentliga verkställande delen av densamma, varemot administrationens alla leda-

[37] Se även Instr. 18.1.1841, § 6. Jfr Kungl. Maj:ts instruktion 16.1.1797 för kommitterade för förvaltningen av örlogsflottans ärenden i Carlskrona och d:o till kommitterade för förvaltningen av arméns flottas ärenden.

[38] Hazelius s. 3 och 4, som talar om att Krigsstyrelsens förvaltande del i Sverige är uppdragen åt Krigs-Collegium, medan dess organiserande del är uppdelad på flera händer. Jfr Sv. akademiens ordbok F 3506.

[39] Ferlin s. 38.

möter borde deltaga i förvaltningen av medlen. Verkställigheten skulle avse sättet för arbetets fullgörande jämte tillsynen å materialens beskaffenhet samt i allmänhet utövandet av kontroll å entreprenörerna.

Ett verkställighetsuppdrag påträffas vidare i KF 25 maj 1847 ang. fattigvården i riket, där enligt § 4 fattigvårdsstyrelsen skulle handha förvaltningen av alla fattigvårdsangelägenheter.[40] — Ifrågavarande uppdelning kommer också klart till uttryck i t. ex. stadgarna för Svensk Juridisk Förening 25 augusti 1849, där det heter, att centralavdelningen bringar föreningens beslut till verkställighet.[41]

Av särskilt intresse synas vissa betänkanden och lagförslag från denna tid vara, eftersom man beträffande dessa har anledning antaga, att nyare kommunalrättsliga föreställningar kommit till uttryck. I ett förslag från 1823 till "inrättningen av Sveriges statsförvaltning" framhåller sålunda Hartmansdorff[42], att menighetsförvaltningen borde ytterligare utvidgas, emedan detta skulle medföra stora praktiska och ekonomiska fördelar. Han fortsätter: "Menighetsförvaltningarnas, eller, som de torde kunna kallas, sockennämndernas, föremål skulle vara, att, emellan sockenstämmorna utgöra en verkställande myndighet av församlingarnas beslut, i alla saker, som utgöra ämnen för dess överläggning." Sockennämnderna skulle sålunda inte bara syssla med kyrkliga angelägenheter utan ock församlingarnas mångskiftande världsliga angelägenheter. En liknande uppfattning kommer även till uttryck i 1823 års betänkande om reglering av rikets styrelseverk, till vilket Hartmansdorffs förslag utgjorde ett särskilt yttrande.[43] Enligt förslaget skulle i varje socken finnas en nämnd, sockennämnd, som i första hand skulle uppbära utskylderna inom socknen

[40] När fattigvårdsreglementet för Kristianstad fastställdes av länsstyrelsen 1849 skrev densamma: "Fattigvården inom staden verkställes i enlighet med fastställt fattigvårdsreglemente" (Enghoff s. 70 och 80).

[41] Ferlin s. 196.

[42] Hartmansdorff s. 198 ff.

[43] Comiterades till Reglering af Rikets Styrelse-Verk Underdåniga Betänkande s. 161 ff.

samt administrera de ekonomiska angelägenheterna. Till nämndens befattning skulle emellertid därjämte höra att verkställa och handhava de vid sockenstämma fattade besluten. Vid årets slut skulle nämnden inför sockenstämman avlämna redogörelse för sin förvaltning.

En medveten strävan att skilja på de beslutande, förvaltande och verkställande myndigheterna påträffas ävenså i det utredningsarbete, som framlades av fattigvårdskommitterade 1839. Dessa framlade bl. a. ett förslag till kommunallag och anförde härvid, att alla verkställighets- och förvaltningsbestyr, som till en del mera omedelbart berott av menigheterna själva, dels av dem varit uppdragna åt särskilda ombud, borde i ett sammanhang överlämnas åt vissa förvaltare för vinnande av säkrare sammanhållning och kraft samt en aldrig avbruten verksamhet vid ärendenas behandling och vården av samfundsangelägenheterna.[44] De kommitterade föreslog därför inrättandet av en sockennämnd med genom uppgifternas uppräkning fastställt verksamhetsområde. Sockennämnden benämndes förvaltande myndighet. I utskottsbehandlingen[45] och vid ständernas överläggningar kom samma uppfattning till uttryck om sockennämndens ställning som verkställande organ i förhållande till det beslutande organet, och i ständernas skrivelse[46] framhölls, att när det gäller förvaltningen av folkundervisningen, sundhetsvården och fattigförsörjningen måste staten ha en garanti för deras behöriga handhavande, vilken garanti åstadkommes genom ärendenas förvaltning av sockennämnden, under det att det för övrigt synes få bero av menigheterna själva att besörja om förvaltningen av sina angelägenheter genom uppdrag åt sockennämnden eller på annat lämpligt sätt. — Såsom ett sista exempel må erinras om det ovannämnda till 1847 års kyrkolagsförslag fogade förslaget till lag om vård av kyrka och kyrkoegendom. Enligt förslaget skulle

[44] Underdånigt bet. ang. fattigvården i riket. Sthlm 1839 s. 27 ff.

[45] Lag- samt Allm. Besv.- och Ekon.-Utskottens Betänkande, N:o 4, angående ändring av författningarna rörande Sockenstämma samt om bildande av kommunalstyrelser.

[46] Expeditions-Utskottets Förslag till und. Skrivelse N:o 400, s. 973.

domkyrkoförvaltningen utse och till sitt biträde ha en domkyrkosyssloman, och i § 6 stadgades, att det på denne ankom att befordra domkyrkoförvaltningens beslut till verkställighet.

Med ledning av det anförda torde man kunna uttala den meningen, att "förvalta" och "förvaltning" i ett icke ringa antal fall innebar något annat och mera än medelsförvaltning och att ehuru någon allmän och genomförd uppdelning av organen i beslutande, förvaltande och verkställande ännu ej kan konstateras, likväl bestämda strävanden i den riktningen kunna iakttagas. I all synnerhet med tanke på det ovan berörda utredningsarbetet under 1800-talets första decennier, där man fullt medvetet gått in för en sådan uppdelning, synes det inte ligga något främmande i att föreställa sig, att en sakkunnigkommitté i början på 1800-talet både väl känt till den allmänna utvecklingen på detta område och även bemödat sig om framsynthet i detta avseende. Ett ytterligare belägg härför kan möjligen också sägas återfinnas i 1844 års förslag till straffbalk, där det i den ovan omnämnda, av greve Spens framförda reservationen föreslogs en förändrad lydelse av ifrågavarande §: "Vad om ämbetsmän nu sagt är, gälle för var och en, som lagligen blivit förordnad att allmän befattning utöva, så ock för den, som behörigt uppdrag erhållit att städers menigheters eller allmänna inrättningars angelägenheter utföra eller förestå". Man har anledning antaga att reservanten haft kompetensuppdelningen i tankarna, något som ännu tydligare framgår av hans motivering, där det talas om dem, som fått i uppdrag att förvalta eller utföra allmänna angelägenheter. Som en jämförelse må omnämnas, att ovannämnda 1823 års förslag i fråga om sockennämndens åliggande använde benämningen "verkställa och handhava".[47]

I vart fall torde det vara klart, att gränsdragningen mel-

[47] Comiterades till Reglering af Rikets Styrelse-Verk Underdåniga Betänkande s. 162.

lan de beslutande och förvaltande organen är allmänt accepterad under 1850-talet. Oavsett sålunda vilken mening 1832 års lagkommitté kan ha haft om ordets innebörd, synes det tämligen självklart, att lagberedningen och övriga lagstiftare under 1840- och 50-talen tilldelat uttrycket dess eventuellt med tiden förändrade innebörd och sålunda givit uttrycket en annan mening än den, lagkommittén avsåg. Och till sist och framförallt: eftersom kommunalförordningarna tillkommo 1862, och den nya strafflagen utfärdades 1864, förefaller det — såsom Wetter påpekat — som om man vid en tolkning av strafflagens stadgande om "de som äro satte att förvalta städers etc. angelägenheter" hade en fast och riktig utgångspunkt för bedömandet, om man toge fasta på innebörden i kommunalförordningarnas motsvarande begrepp.

Till samma resultat som Sundberg i fråga om tolkningen av stadgandets första led kommer emellertid även Reuterskiöld, fastän han synbarligen bygger just på det förhållandet, att kommunalförordningarna läggas till grund för ifrågavarande stadgande.[48] I sin argumentation lägger Reuterskiöld i stället vikt vid den omständigheten, att den kommunala förvaltningen undergått en hastig utveckling sedan 1862, då kommunallagarna kommo till. Vid denna tidpunkt existerade ännu inte den moderna socialförvaltningen. Fattigvård och hälsovård, som ännu vid denna tid bildade det egentligen enda självförvaltningsmomentet inom kommunalförvaltningen efter modern terminologi, skilde sig inte på något sätt från kommunens egenförvaltning. Den sociala synpunkten spelade överhuvud taget ingen roll, utan grunden för kommunernas handhavande av dessa angelägenheter var den personliga samhörigheten med kommunen, respektive grannelaget. Med kommunens "angelägenheter" avsågs 1862 endast sådana, som tillkommo den såsom förvaltande egna angelägenheter. Utvecklingen har sedermera medfört en förändring av detta uttrycks innebörd, medan

[48] Reuterskiöld i SST 1938 s. 548.

i SL 25: 22 uttryckets innebörd inte utan lagändring kunnat bli annan, än den ursprungligen var.

Det äger naturligtvis sin riktighet, att en socialförvaltning i modern mening inte existerade vid tiden för kommunalförordningarnas tillkomst, om man närmast fäster avseende vid den kvantitativa utveckling, som ägt rum fram till våra dagar, eller om man särskilt tar sikte på den statliga kontakt, som på detta område alltmera etablerats med kommunalförvaltningen. Det enligt modern doktrin avgörande tecknet på om självförvaltning i motsats till egenförvaltning föreligger är emellertid, att staten uppdragit åt lokala, medborgerliga organ att själva handha angelägenheter, som eljest skulle ha ankommit på statliga ämbetsmyndigheter. Av kommunens administrativa organ besörjd offentligrättslig verksamhet benämnes kommunal självförvaltning.[49]

Med denna utgångspunkt är det svårt att acceptera Reuterskiölds motivering, där han bestrider den sociala synpunktens värde, när det gäller t. ex. fattigförsörjningen under en gången tid, och förklarar, att grunden för kommunernas handhavande av dessa angelägenheter var den personliga samhörigheten med kommunen, grannelaget, som gjorde en gemensam reglering av vissa ofrånkomliga kostnader nödvändiga. Påståendet, att den moderna socialförvaltningens genombrott medfört en sådan förändring, att det inte längre är tal om kommunernas angelägenheter utan om något mera och annat, måste såtillvida vara oriktigt, som man vid den tidpunkt, Reuterskiöld avser, ja, ännu långt tidigare hade klart för sig vilken särställning fattigvården, ja även hälsovården och folkundervisningen intogo i förhållande till de uppgifter, som eljest ombesörjdes av menigheterna.

Medan — för att taga ett exempel — fattigförsörjningen under äldre tider var en religionsangelägenhet, utsprungen ur kristna barmhärtighetsföreställningar, får man relativt snart en förändrad uppfattning om fattigförsörjningens plats inom samhällslivet. Fattigvården blir en central samhällsuppgift, en

[49] Sundberg s. 37.

statsangelägenhet, som emellertid uppdrages till eller i vart fall omhänderhas av kommunerna av praktiska skäl.[50] Därmed inkommer också det sociala momentet, och fattigvården blir något annat och mera än en kommunens inre angelägenhet.

I 1839 års fattigvårdskommittés betänkande byggde man sålunda på den principen, att fattigvården skulle åvila varje socken på landet och varje stad för sig som en skyldighet. Fattigvården är, säger kommittén, en av de viktigaste angelägenheter, som åligga menigheterna, och det finnes därför anledning att fästa den allvarligaste uppmärksamhet på behovet av en förändrad ordning för förvaltningen av dessa angelägenheter.[51] De vore ett statens åliggande och borde otvivelaktigt rättsenligt bestridas av staten med gemensamma bidrag av dess medlemmar såsom den enda utvägen för bördans rättvisa och jämna fördelning.[52] Även riksdagen var av den meningen, att fattigvården var ett gemensamt åliggande för samhället i dess helhet eller staten, och att den inte kunde anses tillhöra socknarna enskilt annorlunda än till följd av en fördelning av detta statens åliggande.[53] Det borde emellertid enligt riksdagen få ankomma på varje särskilt fattigvårdssamhälle att inom sig föranstalta om fattigvården på lämpligt sätt. Det allmänna måste emellertid fordra, att den omedelbara skötseln av fattigvården inom varje samhälle överlämnades till ändamålsenligt sammansatta styrelser, vilka samhället

[50] Se även Herlitz s. 174.

[51] Underdånigt bet. ang. fattigvården i riket. Sthlm 1839, s. 26.

[52] S. 67. — Att statsmakterna redan tidigt voro medvetna om sina skyldigheter i fråga om fattigförsörjningen, därom vittna alla de statliga anslag till fattigvårdsanstalter och fattigvårdsanläggningars uppförande, som förekommo redan vid ett tidigt datum. Se t. ex. Gynther s. 159 ff. Lindstedt s. 35 ff talar även om den utveckling, som från 1600-talets tiggareordningar för fram mot en legal kommunal fattigvård under 1700-talet.

[53] Rikets ständers underdåniga skrivelse med förslag till Stadga om fattigvården i riket 1841 N:o 400. Jfr Lag- samt Allm. Besv.- och Ekon. Utskottens Betänkande N:o 5 s. 7.

hade att utse. — Den fattigvårdsordning, som utfärdades år 1847, var utarbetad på grundval av 1839 års lagförslag.[54]

Om man sålunda vid tolkningen utgår från 1862 års kommunalförfattningar synes det ävenledes vara ostridigt, att ifrågavarande uttryck måste antagas syfta på förvaltningen av varje kommunal angelägenhet, vare sig den direkt har sin plats inom kommunallagarnas generalklausul eller genom särskild författning blivit uppdragen åt kommunen att ombesörja. Det förefaller överhuvud att vara ett för den svenska stadsförvaltningen under 1800-talet främmande betraktelsesätt att uppdela densamma i tvenne skiljaktliga delar. Det organisatoriska sambandet mellan kommunalverksamhetens olika grenar samt det naturliga framväxandet av nyare och för all stadsverksamhet gemensamma former för denna kommunalförvaltning, synes ej giva anledning till att företaga en sådan uppdelning. Detta synnerligen omfattande problem skall emellertid här ej närmare belysas, då det för vårt problem synes vara nog att såsom ovan skett påvisa, att 1862 års kommunalförvaltning ej endast genom de i generalklausulen ingående ordningsangelägenheterna utan också genom förekomsten av genom specialförfattningar reglerade förvaltningsuppgifter, omfattade kommunala angelägenheter av de slag, varom diskussionen stått. Därför finnes ej heller anledning antaga annat än att de efter 1862 underhand ytterligare tillkomna kommunala verksamhetsgrenarna böra bedömas på likartat sätt.

Av väsentlig betydelse för förståelsen av 22 §:s omfattning är vidare tolkningen av *andra ledet:* "de tjänstemän, som under ämbets- eller förvaltningsmyndigheterna lyda". Sundberg anser såsom nämnts, att uttrycket innebär en tautologi, och

[54] Se för denna fråga vidare Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkanden III, Fattigvårdslagstiftningen Del II. Översikt av den svenska fattigvårdens historia. Sthlm 1915.

att därmed menas de centrala ämbetsverken och de statliga, lokala förvaltningsmyndigheterna (KB, magistrat och tullkammare), samt att uttrycket sålunda omfattar var och en, som SL 10:5 benämner "tjänsteman". Wetter däremot har hävdat, att uttrycket syftar på de i första ledet nämnda subjekten: ämbetsmännen och "de som äro satta att förvalta".[55] Enligt honom står det i god överensstämmelse med såväl äldre som nyare lagspråk att beteckna de kommunala förvaltningsorganen som myndighet.[56] Reuterskiöld[57] slutligen har menat, att uttrycket "förvaltningsmyndigheterna" måste tolkas som avseende de kommunala egenförvaltningsorganen, medan självförvaltningsorganen kunna hänföras under stadgandets tredje led. Endast de tjänstemän, som intoge en ställning motsvarande forna tiders betjänte, vore uteslutna från reglerna om ämbetsmannaansvaret.

Även vid tolkningen av detta led torde det icke vara lätt att med hänsyn till tidpunkten för stadgandets utformande våga något bestämt uttalande om den innebörd lagstiftaren avsett att giva uttrycket. Och även den, som betraktar lagtextens uttryckssätt med moderna ögon, råkar lätt i tvivelsmål om den riktiga tolkningen. Otvivelaktigt synes emellertid vara, att man vid ett första betraktande av "ämbets- och förvaltningsmyndigheterna" får det intrycket att det är fråga om statliga organ. Förvaltningsmyndighet är regelmässigt vid 1800-talets början en beteckning för en statlig myndighet. Däremot torde det inte vara riktigt som Reuterskiöld — vilken ju på denna punkt accepterar Wetters tolkning — framhåller, att förvaltningsrättens teori har svårt att tillämpa uttrycket myndigheter på andra än statliga organ. Det erbjuder ingen särskild svårighet att påvisa, att de kommunala förvaltningsorganen ofta betecknas som kommunal myndighet. Sålunda har med

[55] Wallin i SST 1941 s. 9 är av samma mening som Wetter.

[56] Bergendal, s. 562, synes helt allmänt räkna till andra ledet fast anställda hos stat och kommun.

[57] Reuterskiöld i SST 1938 s. 548.

"kommunal myndighet" i författningarna menats flera olika ting:[58]

1. ett enda kommunalt förvaltningsorgan, nämligen kommunalnämnden (rekvisitionslagen).

2. samtliga kommunala förvaltnings- och verkställighetsorgan (förordningen angående statlig och statsunderstödd hjälpverksamhet samt krigsfamiljebidragsförordningen m.fl.).

3. kommuns beslutande, förvaltande och verkställande organ men ej underlydande verk och inrättningar (förhandlingslagen).

4. kommuns beslutande, förvaltande och verkställande organ samt underlydande verk och inrättningar (TFO och lagen om stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara).

Däremot går det otvivelaktigt inte att finna något fall, där lagtexten använder termen förvaltningsmyndighet. Om man sålunda måste ställa sig tveksam till antagandet, att förvaltningsmyndighet vore liktydigt med kommunal förvaltningsmyndighet, ökas denna tveksamhet ytterligare, om man skulle vilja utvidga påståendet till att även gälla de subjekt, som i lagstadgandets första led nämnas bredvid kommunerna, nämligen kassor, verk, andra inrättningar och stiftelser. Här må även hänvisas till rättsfallet NJA 1919: 278, där en person, som var anställd på en brödbyrå lydande under folkhushållningskommissionen, dömdes enligt 25: 22 "enär han under tiden för sin numer upphörda anställning å brödbyrån var att anse som tjänsteman lydande under förvaltningsmyndighet".

Å andra sidan är det oförklarligt, att lagstiftaren för att beteckna statliga myndigheter använt både uttrycket "ämbetsmyndigheter" och "förvaltningsmyndigheter". Härtill kommer, att man svårligen kan finna någon vare sig mening i eller förklaring till det förhållandet, att de kommunala tjänstemännen skulle av lagstiftaren uteslutas från tjänstemannaansvar. Även om man skulle vilja peka på den omständigheten, att det ännu

[58] Westman i SST 1941 s. 6, där författaren f. ö. accepterar Wetters tolkning av 25: 22.

vid mitten och slutet av 1800-talet ej existerade en kommunal tjänstemannakår i modern mening, har dock t. ex. 1862 års förordning om kommunalstyrelse i stad i § 29 särskilt omnämnt sådana tjänstemän eller betjänte, som äro anställda vid stadens drätsel eller andra dess förvaltande verk.

Ett stöd för uppfattningen att uttrycket "förvaltningsmyndighet" här åsyftar kommunala sammanhang och med "tjänsteman" sålunda avses kommunala tjänstemän, vinnes emellertid genom en undersökning av motsvarande bestämmelser i finländsk rätt.

I 1875 års förslag till strafflag för storfurstendömet Finland fanns endast en allmän bestämmelse i § 45 om att vad som stadgats om tjänst även skulle gälla om ämbete och om kommunal tjänst, evad den berodde av förordnande eller medborgares val.[59] Enligt motiven utsträcktes den kriminella ansvarigheten för tjänstefel till kommunernas tjänstemän och betjänte överhuvud taget, för att därigenom skulle fyllas en brist i landets lagstiftning, som i anledning av det kommunala livets alltmera skeende utveckling eljest skulle komma att te sig än mera kännbar.[60] Däremot ansåg man icke skäl föreligga för att utsträcka ansvarigheten även till kommunernas valda representanter.

I 1884 års strafflagsförslag fördelades subjektsområdet på tvenne §§.[61] I § 21 talades om statens ämbetsmän och de tjänstemän, som lyda under statens ämbets- och förvaltningsmyndigheter. Bestämmelserna om tjänstemän skulle även gälla dem, som förordnats att förestå tjänst, varjämte vissa bestämmelser skulle tillämpas även på sådana personer, som blivit förordnade eller valda att förrätta offentlig syssla eller

[59] Förslag till Strafflag för Storfurstendömet Finland, — — —, jämte motiver till dessa förslag. Utarbetade av en tillförordnad kommitté, Hfors 1875.

[60] S. 157.

[61] Underdåniga förslag till Strafflag för Storfurstendömet Finland, — — —, jämte motiver till dessa förslag. Utarbetade av en för granskning av de år 1875 tryckta underdåniga förslag till enahanda författningar tillförordnad kommitté. Hfors 1884.

offentligt ärende. Genom § 390 utsträcktes ansvaret till att gälla dem, som voro satta att förvalta städers, menigheters eller allmänna av överheten stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter, medlemmar av kommunalstyrelse, offentlig myndighets vaktbetjänte och andra, vilka blivit förordnade eller valda att förrätta offentlig syssla eller offentligt ärende. I detta förslag användes sålunda uttrycket "ämbets- och förvaltningsmyndigheterna" med avseende på statliga myndigheter, medan de kommunala befattningshavarna underkastades ansvar endast såvitt de föllo under den senare paragrafen.

Professor J. Hagströmer, som sedan 1877 uppehöll en professur i kriminalrätt vid Upsala universitet, fick i uppdrag att granska sistnämnda strafflagsförslag.[62] Hagströmer hade slutfört sitt arbete innan strafflagsförslagets senare del, bl. a. innehållande ovannämnda § 390, hade fått sin slutliga utformning, varför vissa av de anmärkningar, som framställdes vid ifrågavarande del, visade sig vara överflödiga. Hans argumentation gick emellertid ut på att visa, att under lagens bestämmelser även borde införas bl. a. kommunala befattningshavare, d. v. s. sådana kommunala förtroendemän, "som hava sig uppdraget bestyret med verkställighets- och förvaltningsåtgärder, såsom ledamöter av kommunalnämnd, av drätselkammare och av de särskilda styrelser, som för olika kommunala ändamål kunna vara tillsatta". Ytterligare hyste emellertid Hagströmer den meningen, att de kommunala befattningshavarnas biträden, tjänstemännen, borde underkastas enahanda bestämmelser. Han föreslog sålunda, att i lagen skulle intagas en särskild § av följande lydelse: "Med tjänstemän förstås i denna lag statens ämbetsmän, så ock de, som äro satta att förvalta städers, menigheters eller av Kejsaren eller Storfursten stadfästade allmänna inrättningars angelägenheter, ävensom de tjänstemän och betjänte, som under *sådana* ämbets- eller förvaltningsmyndigheter lyda. — Vad i denna lag stadgas om tjänsteman gälle

[62] Hagströmer, s. 33 f.

även om den, som eljest är förordnad att ämbets- eller tjänsteärende förrätta". Hagströmers redigering accepterades i propositionen och straffutskottet[63] och ingick som 2 kapitlets § 12 i den 19 dec. 1899 utfärdade strafflagen.[64]

Den finländska §:en är såsom synes i väsentliga delar överensstämmande med den svenska lagens motsvarande stadgande. Uppenbart är även att Hagströmer, vilkens uppfattning i detta stycke måste äga starkt vitsord särskilt med hänsyn till tidpunkten för hans rättsvetenskapliga verksamhet, avsett att allenast företaga ett förtydligande av den svenska lagtexten, ett förtydligande som ägt rum framförallt med hänsyn till relationen mellan den svenska lagtextens första och andra led. Hagströmers uppfattning om det svenska stadgandets innehåll och om förhållandet mellan stadgandets skilda delar framgår även med önskvärd tydlighet av de anteckningar, vilka gjorts efter hans föreläsningar vid Upsala universitet i slutet av 1880-talet.[65] Under 25: 22 hänfördes sålunda:

1. statens ämbetsmän,

2. statens tjänstemän, som lyda under ämbetsmyndigheterna. Däremot kan man ej räkna hit s. k. betjänte, d. v. s. vaktmästare o. d.,

3. sådana personer, som äro satte att förvalta menigheters eller av Konungen stadfästade allmänna inrättningars angelägenheter,

4. de tjänstemän, som under sådana personer lyda. Sådana

[63] Hans Kejserliga Majestäts nådiga proposition till Finlands ständer om antagande av allmän Strafflag för Storfurstendömet Finland den 28 febr. och 12 mars 1885. — Strafflagsutskottets betänkande N:o 1 i anledning av ovannämnda proposition.

[64] Se också Serlachius, som i ett strafflagsförslag från 1921 i Kap. I § 5 använder formuleringen "sådana ämbets- och förvaltningsmyndigheter".

[65] Upsala universitets handskriftssamling. B 172: b: 2 s. 524. (Anteckningarna avslutade 2/11 1888). Jfr B 182 l 18 s. 543. Jfr även Anteckningar över allmänna straffrättens speciella del på grundval av prof. Hagströmers föreläsningar. Sjätte omarbetade upplagan. Utg. av Juridiska föreningen i Upsala 1936.

förvaltare av menigheters angelägenheter äro t. ex. kommunalnämnd, drätselkammare, fattigvårdsstyrelse, men ej kommunalstämma eller stadsfullmäktige, representationsförsamlingar, ej heller riksdag. — Av Konungen stadfästade inrättningar äro t. ex. styrelse för hypoteksföreningar och änke- och pupillkassor. Tjänstemän, som lyda under sådana, äro t. ex. tjänstemän vid lantbruksinstitut, allmänna kassor o. d.[66]

I fråga om lagrummets *tredje led* "andre, som förordnade äro att ämbete eller tjänsteärende förrätta" har Hagströmer i de ovannämnda föreläsningsanteckningarna uttalat beträffande de två första ledens kategorier, att straffbestämmelserna även avse vikarier samt sådana personer, som hava ett särskilt förordnande att utföra någon speciell förrättning, som tillhör sådan tjänst och ämbete. På liknande sätt drar Wetter den slutsatsen, att det här måste vara fråga om de kategorier, som beskrivits tidigare i lagrummet, d. v. s. tillfälliga organ, som förrätta till ämbete eller tjänst hörande ärenden: vikarie för tjänstemän, personer, som förordnats att förrätta visst eller vissa till något ämbete eller tjänst hörande ärenden, personer fallande under den gamla benämningen betjänte samt sådana, vilka fullgöra med tjänst likställda offentligrättsliga uppdrag. Med andra utgångspunkter vill Sundberg här inrymma, förutom "betjänte", tillfällig handräckningshjälp och innehavare av tillfälliga offentliga uppdrag, även sådana personer, som äro förordnade att handhava kommunala självförvaltningsuppgifter. Reuterskiöld går ytterligare ett steg i denna riktning, när han framhåller, att det icke torde erbjuda några svårigheter att föra självförvaltningsorganen i gemen under tredje ledet, enär uttrycket "förordnade" i detta led endast utmärker, att det ej avses fast anställda utan andra personer, antingen dessa äro "förordnade" i stället för

[66] Även straffrättskommittén ger en liknande tolkning av lagrummet. SOU 1944: 69 s. 431 f.

utnämnde, valda tills vidare eller på viss tid eller anställda på kontrakt med uppsägningsrätt.[67] Reuterskiöld har här tagit ställning till frågan om innebörden av uttrycket "förordnade". Man kan emellertid knappast undgå att betrakta en sådan lagtolkning som ett våldförande på lagtexten, som uttryckligen utpekar dem, som äro *förordnade* att förrätta tjänsteärende, medan självförvaltningsorganen genomgående äro tillsatta genom val. Svårigheten att acceptera Reuterskiölds tolkningsresultat ökas också, om man jämför lagstadgandet med bestämmelserna i SL kap. 10 "Om brott emot offentlig myndighet", § 5, där det talas om dem, som äro förordnade eller valda att förrätta offentligt tjänsteärende. Här poängteras alltså just skillnaden i tillsättning, och det finnes därför ej anledning antaga, att "förordnad" i 25: 22 skulle omfatta även de av kommunerna genom val tillsatta organen. Den svårighet, som här otvivelaktigt uppstår, när det gäller det Sundberg-Reuterskiöldska tolkningsresultatet skulle undgås därigenom, att praxis förklaras tendera till ett utplånande av skillnaden mellan förordnad och vald, "vilket även måste vara ändamålsenligt i sådana fall, där en kommunal förtroendeämbetsman personligen blivit av författning ålagd vissa bestämda uppgifter och utrustats med självständig beslutanderätt och sålunda verklig ämbetsmakt; i dylika fall föreligger uppenbarligen ett verkligt ämbete i detta ords egentliga betydelse av självständig prövnings- och beslutandemakt, och dess innehavare skulle till nöds, ehuru vald till ämbetet, kunna sägas såsom ämbetsinnehavare vara förordnad att tjänsteärende förrätta".[68] Det är emellertid med tillfredsställelse Sundberg kan konstatera, att Hammarskjöld i samband med sin utredning med förslag till kommunalstyrelse för Stockholm, föreslår att "förordnade" skall utbytas mot "förordnade eller valde". "Den inadvertensen", säger Sundberg, "kommer att avhjälpas, som nu föreligger, i det, såsom ovan erinrats, kommunala förtroendemän,

[67] Reuterskiöld i SST 1938 s. 548.
[68] Sundberg i SvJT 1928 s. 137.

som handhava självförvaltningsangelägenheter, regelmässigt äro tillsatta genom val."[69]

Sammanfattningsvis kan sägas, att det ej är möjligt att göra något bestämt uttalande om detta lagbud i dess helhet. Flera omständigheter bidraga såsom nämnts till en sådan tveksamhet. Sålunda återfinnas varken hos lagkommittén, lagberedningarna eller i riksdagstrycket några uttalanden om stadgandets innebörd i fråga om de kommunala arbetstagarna. Därjämte är lagbudet över hundra år gammalt, avfattat vid en tid, då det svenska samhället under intryck av nya tidsströmningar sökte sig fram till nya livsformer. 1830-talet betyder ur denna synpunkt för kommunernas del begynnelsen på en utveckling, som avslutades först med 1860-talets stora reformer, och det ligger i öppen dag, att det ej går att påvisa vilka uppfattningar om kommunalförvaltningens innehåll och uttrycksformer, som kunde ha kommit till uttryck så tidigt som 1830. Och även om man utgår från läget vid strafflagens införande 1864 är det ett faktum, att lagkommitténs svårtolkade terminologi kommit till användning för att utmärka de kommunala organen och arbetstagarna inom en kommunalförvaltning, vilken genom 1862 års reform fick nya och klart fixerade uttrycksformer. Därför måste stadgandet betraktas som föråldrat, detta så mycket mera som den kommunala tjänsteorganisationens definitiva utformning tillhör en helt annan tid än både 1830- och 1860-talen. Det är först i slutet av 1800-talet som tjänstemän i betydelse av de kommunala organens biträden i större utsträckning komma till användning. Kommunalarbetarkårens uppkomst tillhör likaledes en senare tid.

Därför är det också helt naturligt, att rättspraxis kommit att spela en betydelsefull roll vid avgränsningen av de kommunala arbetstagare, som äro underkastade bestämmelserna i strafflagen om ämbetsmannaansvar. I det följande skola vi

[69] SST 1933 s. 349.

därför undersöka i vad mån kommunala arbetstagare dömts enligt 25: 22. Av intresse är då att söka fastslå, huruvida rättspraxis företagit en begränsning till vissa kommunala verksamhetsgrenar, eller om arbetstagare inom den kommunala tjänstehierarkien överhuvud underkastats ämbetsmannaansvar. Av ej mindre intresse för denna framställning är vidare domstolarnas ställningstagande till de lägre befattningshavaregrupper, angående vilka såsom tidigare nämnts lagkommittén uttalade den meningen, att alla befattningshavare oavsett tjänstegrad borde bli föremål för ett likartat bedömande.[70] Ur denna senare synpunkt har det också ansetts lämpligt att i redovisningen medtaga statliga arbetstagare.

Rättspraxis.

I. I följande fall har SL 25: 22 tillämpats på **kommunala arbetstagare**:[71]

A. *Referat.*

Föreståndare för stadsauktionskammare 1890: 295. Enligt reglemente för auktionskammaren, antaget i allmän rådstuga och fastställt av KB, ålåg det auktionsföreståndaren att utöva tillsyn över auktionerna samt uppbära auktionsmedlen och dem i rättan tid till vederbörande redovisa. Såsom domskäl åberopades, att D. på grund av magistratens, jämlikt reglementet för honom meddelade förordnande, varit tillsvidare föreståndare för auktionskammaren och i denna egenskap bland annat haft åliggande att uppbära och redovisa auktionsmedlen, ävensom stått under magistratens överinseende.

2. *Föreståndare för stads pantlånekontor* 1927: 220. Stadsfullmäktige hade antagit reglemente för pantlånekontoret, enligt vilket detsamma skulle stå under vård av drätselkammaren, som bl. a. hade att antaga nödig personal samt att för densamma utfärda lämpliga föreskrifter. Vid kontoret skulle bl.a.

[70] Se ovan s.

[71] Rättsfallen äro där ej annat angives hämtade ur NJA. Siffrorna vid RÅ avse årtal och referatsumma. Eljest avses årtal och sidnummer.

finnas anställd en föreståndare, som tillika tjänstgjorde som kassör. A. hade utsetts till befattningen och fanns upptagen i de lönestater för stadens befattningshavare, som stadsfullmäktige antagit. R. R:n yttrade i sitt fastställda utslag, att A., vilken efter förordnande från drätselkammaren varit föreståndare för en av staden idkad pantlånerörelse, varit satt att förvalta en stadens angelägenhet och förty måste antagas hava varit en sådan tjänsteman, som omförmäles i 25 kap. 22 § strafflagen.

3. *Syssloman vid länssanatorium* 1928: 233. Sysslomannen utsågs av direktionen med 6 månaders ömsesidig uppsägningsrätt. M:s åligganden bestodo till största delen i ekonomisk förvaltningsverksamhet, men även några kansligöromål ålågo honom. Såsom domskäl åberopades, att M. i egenskap av syssloman vid länssanatoriet varit att anse som tjänsteman, varom i 25 kap. 22 § strafflagen förmäles.

4. *Barnavårdsman* 1927 B 383 och 1928: 324. I förra fallet åberopades, att vederbörande varit av fattigvårdskommunen anställd som barnavårdsman för alla inom socknen utom äktenskap födda barn. I det senare fallet hade F. av barnavårdsnämnden förordnats till barnavårdsman för tvenne barn (han omhänderhade indrivandet och tillhandahållandet av underhållsbidrag), och under samma tid hade han tillika av fattigvårdskommunen varit anställd mot ett årligt arvode att efter barnavårdsnämndens för varje särskilt fall meddelade förordnande tjänstgöra som barnavårdsman.

5. *Sjuksköterska vid Eira,* Stockholms stads och läns sjukhus 1931: 377. Kungl. Maj:t fastställde instruktion för sjukhuset under benämning "Särskilda bestämmelser för sjukhuset Eira, Stockholms stads och läns sjukhus". Enligt instruktionen står sjukhuset under förvaltning av en direktion, bestående av Överståthållaren, förste stadsläkaren i Stockholm, förste provinsialläkaren i Stockholms län och 6 personer, valda av Stockholms stadsfullmäktige och länets landsting. L. blev enligt anmälan av överläkaren vid direktionssammanträde av överläkaren antagen till sjuksköterska. Skriftligt avtal upprättades icke. Åklagaren gjorde gällande, att direktionen vore

satt att förvalta, vad som i 25 kap. 22 § betecknas såsom "städers eller menigheters angelägenheter". Den vore således en kommunal förvaltningsmyndighet, och L. vore att betrakta såsom en under kommunal förvaltningsmyndighet lydande tjänsteman.

6. *Polisman* 1929: 402, 1932: 361; se även 1944: 584.

7. *Kriminalkommissarie* 1932: 423.

8. *Överingeniör, distriktsingeniör och extra verkmästare vid Stockholms stads gatukontor.* Svea Hovrätts utslag den 23 januari 1935 och den 3 juni 1936. Däremot förklarades i R. R:s utslag i det sistnämnda dag avgjorda målet, att s. k. lagförmän, vilka haft till uppgift bl. a. att kontrollera för arbetslagens räkning utförda körslor samt dagligen utskriva så kallade körsellappar rörande utförda körningar, vid fullgörandet av uppdraget icke hade varit att anse såsom tjänstemän, varom förmäles i 25 kap. 22 § strafflagen.[72]

9. *Extra schaktmästare och schaktmästarbiträde, anställda vid stads gatukontor* 1938: 279. C. var av stadens drätselkammare anställd som extra schaktmästare vid stadens arbeten med framdragande av vatten- och avloppsledningar samt vissa gatuarbeten, varvid C. skulle ha närmaste tillsynen över och leda ifrågavarande arbeten. Befattningen var uppförd å extra stat med en månads ömsesidig uppsägningstid. L. var anställd i stadens tjänst dels såsom förman vid stadens arbeten, dels såsom biträde åt C. — C. bestred vid R. R:n, att hans anställning vore av sådan beskaffenhet, att han kunde anses som tjänsteman, samt åberopade därvid bl.a., att han icke fått något kontrakt, att han icke varit berättigad till pension och att han icke haft någon ordnad ledighet (hans lön var 340 kr i månaden). I fråga om L. var vid R. R:n; upplyst, att han varit anställd tills vidare mot en fast lön à 250 kr i månaden, att han intagit en viss förtroendeställning såsom kontrollant över timpenningarbetarnas och åkarnas arbetstider samt att han fullt självständigt lett yttre arbeten, rekvirerat bilar och materialier osv.

[72] Wetter i SST 1937 s. 178.

10. *Kyrkogårdsföreståndare vid stads begravningsplatser* 1939: 623. W. antogs till kyrkogårdsföreståndare av kyrkogårdsnämnden, vilken hade att vårda och förvalta begravningsplatserna. Enligt utfärdad instruktion ålåg det honom bl.a. att av allmänheten mottaga beställningar å blommor till gravarnas smyckande, genom blockbokföring varje vecka till kyrkogårdsfonden redovisa gjorda försäljningar, samt att föra arbets- och avlöningslista för allt arbete å kyrkogården samt avhämta och utbetala avlöningarna. R. R:n och HD fann, att W. med avseende å de åtgärder, han i egenskap av kyrkogårdsföreståndare vidtagit, varit underkastad tjänstemannaansvar.

11. *Siffergranskare hos stadskommuns revisorer* 1941: 463.[73] Enligt av stadsfullmäktige antaget reglemente för stads revisorer (stadsrevisionen) ägde stadsrevisionen att i och för granskning av stadens räkenskaper och förvaltning anlita biträde av siffergranskare. Med stöd av detta bemyndigande hade S. av stadsrevisionen skriftligen förordnats till siffergranskare för ett år i sänder. Arbetet hade pågått året om och avlöningen, som utgått i form av årligt arvode, hade utbetalats månadsvis. Som domskäl åberopades bl.a., att befattningen som siffergranskare måste anses vara av beskaffenhet, som avses i 25 kap. 22 § strafflagen.[74]

12. *Distriktsbarnmorska* 1943: 522. Enligt lagen den 4 juni 1937 om anställande av distriktsbarnmorskor m.m. skall för tillgodoseende av barnaföderskors behov av förlossningshjälp riket vara indelat i barnmorskedistrikt, vart och ett med minst en fast anställd distriktsbarnmorska. Inom varje landstingsområde tillkommer ledningen av barnmorskeväsendet en barnmorskestyrelse. Distriktsbarnmorska förordnas av barnmorskestyrelsen tillsvidare med 6 månaders ömsesidig uppsägningstid. Distriktsbarnmorska skall åtnjuta viss kontant lön jämte naturaförmåner. Avlöningsförmånerna bestridas med åtnjutande av vissa statsbidrag utav vederbörande landsting. — L. hade enligt domskälen förskyllt ansvar enligt 25 kap. 17

[73] Jfr 1931: 324.

[74] Se Landskommunernas tidskrift 1942 s. 178.

och 22 §§ strafflagen för försummelse i tjänsten som distriktsbarnmorska.

13. *Brandman* 1943: 428. Vid brandkår i stad anställd brandman ansågs innehava tjänst, som avses i 2 kap. 18 § strafflagen.

14. *Brandman* RÅ 1946: 6. Sammanslutning av brandmän, tillhörande yrkes- och borgarbrandkårer, anmälde hos Socialstyrelsen, att tillämpning å organisationen av 3 kap. lagen d. 11 sept. 1936 om förenings- och förhandlingsrätt påkallades. Socialstyrelsen erinrade om att de till förbundet anslutna brandmännen syntes vara underkastade ämbetsmannaansvar och lagen alltså ej tillämplig. Förbundet besvärade sig hos Kungl. Maj:t, framhållande, att man i detta avseende finge skilja mellan medlemmar i yrkesbrandkår och borgarbrandkår. De senare vore icke tjänstemän utan vore att betrakta som arbetare i detta uttrycks egentliga bemärkelse. Borgarbrandmännen uppbure sålunda timpenning för det arbete de efter kallelse utförde för brandkårens räkning, och det arbete de utförde som brandmän vore endast en bisyssla vid sidan av deras egentliga arbete. Socialstyrelsen avgav utlåtande över besvären, och erinrade om att brandmän enligt en inom doktrinen allmänt omfattad mening vore underkastade ämbetsmannaansvar, samt att detta ansetts följa av att brandmännen handhade kommunala självförvaltningsuppgifter och därvid vore bärare av myndighetsbefogenheter gentemot de enskilda medborgarna, eller ock av att, såsom det även uttrycktes, brandmännens verksamhet innefattade offentlig maktutövning. Det vore inte möjligt att med hänsyn till ämbetsmannaansvaret göra någon åtskillnad mellan personal tillhörande en yrkesbrandkår och personal tillhörande en borgarbrandkår. Det arbete, som ålåge en brandman torde vara ett och detsamma, oavsett om vederbörande kommun organiserat sin brandstyrka på ena eller andra sättet. I båda fallen karakteriserades tjänstgöringen av en hög grad av självständighet, förenad med en befogenhet till offentlig maktutövning gentemot allmänheten. Den omständigheten, att borgarbrandkårernas personal med hänsyn till arbetets intermittenta natur i regel

åtnjöte avlöning per timme, syntes icke äga någon betydelse vid bedömande av frågan om ämbetsmannaansvaret. Socialstyrelsen erinrade i detta sammanhang om att arvodet för brandfogde och v. brandfogde, vilka avses i 1937 års lag om förekommande och släckning av skogseld och enligt lagrådets yttrande rörande 12 § i nämnda lag måste anses vara underkastade ämbetsmannaansvar, enligt uttalande av föredragande departementschefen icke behövde fastställas som ett årligt engångsbelopp utan, om så befunnes lämpligare, kunde bestämmas att utgå i form av dagarvode.[75] Dessutom kunde anmärkas, att det i vissa fall torde förekomma, att personal tillhörande borgarbrandkåren förutom ersättning för utfört arbete även åtnjöte fast årsarvode med ett mindre belopp. På grund av det anförda hemställde Socialstyrelsen, att de anförda besvären icke måtte föranleda ändring i styrelsens beslut. Reg. R:n fann ej skäl att göra ändring i Socialstyrelsens beslut.

15. *Spårvagnsförare.* Se bl.a. följande rättsfall: 1931: 62, 1937: 287, 1944: 107, 1946: 503.[75 a]

16. *Folkskollärare* 1944: 385.

17. *Uppbördsman* vid gas- och elektricitetsverk 1944: 526.

B. *Notiser.*

1. Folkskollärare 1925 B 433, 1926 B 415, 1930 B 287, 1931 B 87, 1936 B 946, 1938 B 21, 1944 B 364, 1945 B 1329, 1946 B 598.
2. Småskollärarinna 1936 B 916.
3. Lärare vid kommunal mellanskola 1935 B 996, 1936 B 1020.
4. Rektor vid teknisk elementarskola 1928 B 422.
5. Yrkeslärare 1943 B 225.
6. Överlärare 1944 B 835.
7. Folkskoleinspektör 1943 B 1128.
8. Barnmorska 1929 B 119.
9. Syssloman vid stads hospital 1925 B 34.
10. Kameralbiträde vid Birgittas sjukhem i Vadstena 1945 B 575.
11. Föreståndare och kamrerare vid kommun tillhörig uppfostringsanstalt 1929 B 471.

[75] Kungl. prop. 1937: 16 s. 98.

[75 a] I flera av dessa fall har 25: 22 st 2 tillämpats.

12. Hälsovårdstillsyningsman 1937 B 2 och 715.
13. Fattigvårdstillsyningsman 1943 B 30.
14. Bokhållare hos stads fattigvårdsstyrelse 1937 B 659.
15. Brandman 1943 B 1108.
16. Vägmästare 1936 B 832.
17. Hamnkapten 1935 B 1031.
18. Hamnkamrer 1945 B 580.
19. Schaktmästare 1940 B 33.
20. Distriktsingenjör vid stads gatukontor 1935 B 530.
21. Stadsingenjör 1934 B 1131.
22. Avläsare och inkasserare vid vatten- och el.-verk 1925 B 483, 1942 B 506.
23. Kassörska, kamrerare och kontorist vid stads belysnings- och vattenverk 1937 B 696.
24. Kontorist hos stad 1941 B 773.
25. Kontorsskrivare i kommunal tjänst 1942 B 680.
26. Kontorist hos stads rättshjälpsanstalt 1945 B 772.
27. Stadsombudsman 1946 B 58.
28. Spårvagnsförare 1935 B 60 och 645, 1941 B 443 och 490, 1945 B 117 och 549, 1946 B 1023.
29. Spårvagnskonduktör 1937 B 268.
30. Spårvagnsreparatör 1935 B 95.
31. Kamrerare hos spårvägsstyrelse 1924 B 498.
32. Poliskonstapel 1923 B 238, 1924 B 426, 1926 B 256, 1929 B 260, 1930 B 369, 406 och 890, 1931 B 187, 1932 B 138, 292 och 417, 1933 B 181, 447 och 751, 1934 B 716 och 748, 1936 B 101, 504 och 1058, 1942 B 316, 552 och 656, 1943 B 668, 1035, 1041 och 1052, 1944 B 197, 198, 211, 524 och 633, 1945 B 581, 871, 964 och 1217, 1946 B 210, 472, 661, 678 och 726.
33. Fjärdingsman 1928 B 831, 1929 B 695, 1934 B 360, 1935 B 447, 1938 B 870, 1939 B 225 och 574, 1941 B 905 och 940, 1942 B 7 och 641, 1943 B 771, 1944 B 368, 802 och 1168, 1945 B 714.
34. Landsfiskal 1923 B 279, 1924 B 45, 259 och 688, 1925 B 332, 1926 B

II. **Statliga arbetstagare** ha hänhörts under 25: 22 i bl.a. följande fall.

A. *Referat.*

1. *Postvaktbetjänt* 1894: 53, 1903: 436.
2. *Lantbrevbärare* 1913: 145. Enligt gällande instruktion för

vid postverket anställd personal antogos lantbrevbärare av första klass genom kontrakt.

3. *Brevbärare* 1931: 576, 1944: 326.

4. *Brevbärarebiträde* 1943: 26. I målet åberopades av styrelsen utfärdade bestämmelser angående tillfällig personal och elever (se 1934 B 1099): "Personer, som icke hava anställning vid postverket, men som av verket anlitas för tillgodoseende av tillfälligt behov av arbetskraft, benämnas brevbärarebiträden, om de göromål, som dem anförtros, äro av den beskaffenhet, att de i allmänhet utföras av brevbärare eller expeditionsvakter, samt postbiträden, om verksamheten faller inom de områden, där eljest skrivbiträden, kontorsbiträden, stationsmästare av klasserna 8 och 7, kanslibiträden eller postexpeditörer komma till användning. Brevbärare- och postbiträden erhålla icke några antagningsbevis och kunna när som helst skiljas från sina sysslor. Enligt av generalpoststyrelsens ombudsman upprättad "promemoria angående brevbärarbiträden" vore brevbärarbiträde benämningen på en person, vilken utan att ha fast anställning vid postverket, anlitades för fullgörande av brevbärning, transporter och andra enklare göromål. Denne kunde när som helst skiljas från anställningen och åtnjöte dag- eller timlön med belopp, som bestämdes av Styrelsen. Civila icke-ordinariereglementet vore ej tillämpligt på dylik funktionär.

I domskälen åberopades, att förbrytelsen begåtts under förrättning av tjänsteärende, vartill F. hade förordnats, och F. måste i fråga om detta brott anses hänförlig till befattningshavare, som avses i 25 kap. 22 § strafflagen.

5. *Portvakt vid centralstationen i Stockholm* 1919: 532. K. hade genom konstitutorial antagits till portvakt.

6. *Vagn- och stallkarl* 1932: 668.

7. *Stationskarl och motsvarande* 1918: 334, 1919: 532, 1935: 93, 1945: 354.

8. *Trafikbiträde* 1945: 45.

9. *Kontorist* 1934: 195.

10. *Tullvaktmästare* 1919: 211.

11. *Kustvakt och kustuppsyningsman* 1938: 594.

12. *Maskinist vid regemente* 1934: 455. F. hade fullmakt att vara maskinist vid regementet.

13. *Föreståndare vid regementes tvättinrättning* 1942: 715. Enligt intendenturunderhållsinstruktionen § 70 anställes vid tvättinrättning enligt i vederbörlig ordning fastställd stat tvättföreståndare med åliggande att under förrådsförvaltaren leda och övervaka verksamheten vid densamma. L. avlönades enligt militära icke-ordinarieregelementet.

14. *Extra lotsbåtsbiträde* 1944: 390. Det upplystes i målet, att extra lotsbåtsbiträden antogos av lotsförmannen på platsen, efter det lotskaptenen därtill givit tillstånd, att skriftligt antagningsbevis ej utfärdades, att ej heller några skriftliga instruktioner utfärdats rörande extra lotsbåtsbiträdens åligganden, att de emellertid omhänderhade skötseln och vården av lotsstationens båtar ävensom körning av dessa i lotsärenden, att sagda biträde fullgjorde vakttjänst vid lotsstationens utkik. — S. och P. uppburo såsom lotsbåtsbiträden avlöning i form av dagarvode.

15. *Exekutionsbetjänt* 1905: 335[76], 1929: 584. Se även 1929: 402 och 1931: 436.

16. *Stadsfogde* 1938: 238.

17. *Ordningsvakt vid Nationalmuseum* 1930: 13. A. hade av ÖÄ förordnats att tillsvidare tjänstgöra som ordningsvakt vid Nationalmuseum med åliggande bl.a. att till tryggande av museets säkerhet tillse ordningen utanför detsamma.

18. *Person, anställd å en folkhushållningskommissionens brödbyrå* 1919: 278. Som domskäl åberopades, att B. vore under tiden för sin numera upphörda anställning å brödbyrån att anse som tjänsteman, lydande under förvaltningsmyndighet. Se även 1919: 163.

19. *Assistent, andre lärare och husmoder vid stiftelses uppfostringsanstalt* 1937: 656. Såsom domskäl åberopades, att anstalten blivit av Kungl. Maj:t godkänd såsom sådant skyddshem, som avses i 43 § 1 mom. BvL i samband varmed Kungl. Maj:t fastställt reglemente för stiftelsen och skyddshemmet.

[76] Däremot ej 1881: 302; jfr även SvJT 1943, ref. s. 53.

B. *Notiser.*

1. *Tullvaktmästare* 1921 B 523 och 1923 B 425.
2. *Kammarskrivare* 1934 B 670.
3. *Kustuppsyningsman* 1936 B 871.
4. *Tullförvaltare* 1938 B 789.
5. *Tillsyningsman vid centraltullkammare* 1939 B 260.
6. *Tullvakt, tillsyningsman och tulluppsyningsman* 1945 B 353.
7. *Förrådskonstapel* 1923 B 26, 1924 B 98.
8. *Sjukvårdskonstapel av tredje graden vid flottan* 1923 B 564.
9. *Styckjunkare* 1935 B 674.
10. *Krigskonstituerad sergeant* 1943 B 354.
11. *Konstituerad landstormsfanjunkare* 1943 B 371.
12. *Landstormsfänrik* 1943 B 1095.
13. *Civilanställd förrådsman* 1944 B 124.
14. *Konstituerad sergeant* 1944 B 1125.
15. *Uppbördsman vid regemente* 1942 B 576.
16. *Fanjunkare* 1942 B 643, 1946 B 384.
17. *Kontorsvakt vid stationsintendenturen* 1945 B 476.
18. *Tygverkmästare vid regemente* 1943 B 826.
22. *Landsfiskal* 1923 B 279, 1924 B 45, 259 och 688, 1925 B 332, 1926 B 212 och 578, 1927 B 272, 1932 B 607, 1933 B 152, 1934 B 303, 1935 B 977, 1939 B 653, 1941 B 46 och 752, 1945 B 693.
23. *Stadsfikal* 1924 B 693, 1930 B 431, 1932 B 716, 1933 B 107.
24. *Stadsfogde* 1924 B 397, 1929 B 1, 1935 B 264, 1944 B 703.
25. *Underfogde* 1926 B 686, 1927 B 346, 1928 B 692, 1937 B 664.
26. *Stadsfogdeassistent* 1933 B 1060.
27. *Exekutionsbetjänt och motsvarande* 1926 B 490 och 627, 1928 B 561, 1932 B 716.
28. *Uppbördskommissarie vid ÖÄ* 1937 B 139.
29. *Uppbördsman vid ÖÄ* 1943 B 142.
30. *Kronokassör* 1931 B 106, 1932 B 127.
31. *Civilassessor* 1925 B 68.
32. *Rådman* 1930 B 539, 1938 B 374, 1944 B 40.
33. *Andre assessor* 1934 B 636.
34. *Advokatfiskal* 1931 B 579.
35. *Landskanslist* 1933 B 364, 691 och 1106, 1945 B 514.
36. *Kommissionär hos KB* 1935 B 330.
37. *Assistent vid tvångsarbetsanstalt* 1927 B 295.
38. *Vaktkonstapel* 1935 B 561 och 1945 B 643.
39. *Redogörare för statsarbetenas arbeten i Tranås* 1923 B 587.
40. *Lappfogde* 1928 B 265.
41. *Kronojägare* 1923 B 800, 1930 B 383, 1931 B 608, 1945 B 493.
42. *Länsskogvaktare* 1932 B 844.

43. *Distriktschef och avdelningsledare hos bränslekommissionen* 1924 B 489.
44. *Platsledare och redogörare vid Statens arbetsmarknadskommissions arbetsplats* 1944 B 1146.
45. *Tygverkmästare av 1. klass vid statlig ammunitionsfabrik* 1943 B 503.
46. *Arbetsförmedlingsföreståndare* 1945 B 604.
47. *Läkare* 1925 B 627, 1945 B 920.
48. *Första vaktfru och sjuksköterska vid rannsakningsfängelse* 1944 B 1009.
49. *Brevbärare och motsvarande* 1921 B 476, 1933 B 692, 1934 B 1099, 1935 B 533, 1938 B 280, 1939 B 476, 1941 B 613, 1942 B 307, 596, 702 och 744, 1943 B 52 och 483, 1944 B 619, 1945 B 248.
50. *Stationskarl vid postverket* 1940 B 628.
51. *Postiljon* 1920 B 702, 1932 B 702.
52. *Postassistent* 1927 B 484, 1928 B 93, 1929 B 478, 1936 B 609.
53. *Poststationsföreståndare* 1930 B 18, 1935 B 92, 1938 B 406, 1939 B 351, 1945 B 750.
54. *Postmästare* 1926 B 595, 1930 B 147 och 537.
55. *Kontorsvakt* vid postverket 1933 B 413.
56. *Kamrerare* i generalpoststyrelsen 1934 B 192.
57. *Kontraktsadjunkt* 1944 B 736.
58. *Komminister* 1930 B 117, 1944 B 665.
59. *Kyrkoherde* 1930 B 318 och 847, 1933 B 985, 1937 B 554.
60. *Stationskarl* 1920 B 106, 1934 B 640, 1935 B 94, 525 och 1061, 1938 B 646, 1939 B 262, 1942 B 239 och 938, 1943 B 137, 244, 268, 427 och 919, 1944 B 540, 588 och 634, 1945 B 1066, 1946 B 1469.
61. *Stationsförman* 1921 B 6, 1943 B 231.
62. *Stationsmästare* 1935 B 965.
63. *Banvakt* 1938 B 143.
64. *Trafikbiträde* 1933 B 568, 1935 B 1061, 1944 B 505, 1945 B 232.
65. *Bokhållare* 1924 B 29 och 599.
66. *Kontorsskrivare* 1924 B 599.
67. *Kontorist, kontorsbiträde* 1925 B 246, 1931 B 609, 1934 B 304, 415 och 764, 1943 B 527, 1944 B 419.
68. *Konduktör* 1926 B 54.
69. *Lokomotivförare* 1930 B 933, 1932 B 254, 1936 B 91, 1946 B 1214.
70. *Motordressinförare* 1945 B 855, 1946 B 1023.
71. *Lokomotiveldare* 1928 B 443, 1943 B 215.
72. *Reparatör* 1944 B 824.
73. *Lokomotivreparatör* 1937 B 440.
74. *Packmästare* 1944 B 208.
75. *Baningenjör* 1931 B 915.
76. *Distriktssekreterare* 1930 B 644.

77. *Distriktskassör* 1921 B 388.
78. *Lots* 1932 B 640.
79. *Ingenjör vid lotsstyrelsen* 1945 B 763.

III. I följande fall ha däremot 25: 22 *ej* ansetts vara tillämplig.

1. *Vaktmästare vid folkskola* RÅ 1929: 93. Enligt fastställd instruktion ålåg det vaktmästaren, som anställdes med 3 månaders ömsesidig uppsägning, att ombesörja städning och rengöring av samtliga lokaler vid skolan, att mottaga och anteckna ved, kol och koks, som levererades till skolan och skolköket samt elda, att sköta belysningen, att ha tillsyn över skolhus, skolgård och planteringar samt ombesörja den yttre renhållningen, att ombesörja och sköta barnbespisningen, att ansvara för de inventarier, vilka ställdes under hans vård och föra förteckning över samma inventarier, samt att i övrigt ställa sig till efterrättelse de föreskrifter, vilka, utöver vad instruktionen innehöll, meddelades av skolrådet.

2. *Sjuksköterskebiträde* 1931: 377.

3. *Kyrkovaktmästare* 1936: 55. B. var anställd med 3 månaders uppsägningstid. Enligt av kyrkorådet antagen instruktion skulle vaktmästaren lyda under kyrkorådet och dess ordförande. Det ålåg honom bl. a. att låta verkställa ringning i kyrkan, att städa och elda i kyrkan, att gå prästerskapet tillhanda under gudstjänsten, att ha tillsyn över ordningen i kyrkan, att vid viss kyrko- och mantalsskrivningsförrättning gå kyrkoherden tillhanda samt att vaka över att ordning och snygghet rådde på kyrkogården.

4. *Tackelarbetare vid örlogsvarvs ekipagedepartement* 1942: 356. P. var enligt antagningsbevis anställd som yrkesarbetare vid ekipagedepartementet. I målet antecknades, att å P:s anställning vore tillämpligt ett kollektivavtal, ingånget mellan försvarsverkens civila personals förbund å ena, samt marinförvaltningen jämte andra militära myndigheter å andra sidan, av innehåll bl. a. att för arbetare skulle gälla en ömse-

sidig uppsägningstid av 14 dagar och rätt till semester utöver den i lagen om semester bestämda, att åt arbetare skulle beredas fri läkarvård jämte läkemedel samt sjukhusvård, behandling å poliklinik och specialvård, ävensom sjukavlöning och begravningshjälp, samt att beträffande pensionsavdrag m. m. skulle gälla vad i de av Kungl. Maj:t utfärdade reglementen funnes eller kunde bliva stadgat (Kungl. Maj:ts reglemente den 30 juni 1934 angående tjänstepension för arbetare i statens tjänst). Tilläggas må, att arbetare anställes och avskedas av vederbörande chef eller därtill bemyndigat arbetsbefäl, samt att arbetare vid anställning skall erhålla och underteckna antagningsbevis enligt fastställt formulär. — Som domskäl åberopades, att P:s anställning såsom arbetare vid ekipagedepartementet icke vore av sådan beskaffenhet att han för tjänstefel vore underkastad ansvar enligt 25 kap. strafflagen.

5. *Förrådsarbetare vid örlogsstation* 1942 B 95. FältKrigs R:n och R.R:n dömde M. jämlikt 25: 22. HovR:n ansåg emellertid liksom HD klagandens ställning som arbetare vid beklädnadsförrådet icke vara av sådan beskaffenhet, som avses i 25: 22.

6. *Arbetare vid trängkårens förråd* 1943 B 188. Såsom domskäl åberopades, att E:s ställning som arbetare vid trängkårens förråd icke kunde anses vara av sådan beskaffenhet, att han för tjänstefel vore underkastad ansvar enligt SL kap. 25.

7. *Eldare vid landstingssjukhus* 1939: 24. Se ovan kap. V.

8. *Förste vaktmästare vid landstingssjukhus* ADD 1945: 527. Landstinget framhöll, att vederbörande intoge förmansställning i förhållande till vaktmästarna och gårdskarlarna, samt att självständiga och särskilt ansvarsfulla arbetsfunktioner ålåge honom. Arbetsdomstolen förklarade emellertid, att den ifrågavarande befattningen i straffrättsligt avseende icke kunde anses vara förenad med ämbetsmannaansvar. Därtill vore förste vaktmästarens arbetsåligganden i allmänhet av alltför osjälvständig natur och den arbetsledning han utövade alltför obetydlig.

9. *Maskinist vid stads byggnadskontor och elverk* ADD

1945: 536. Maskinisten var underordnad en förste maskinist. Arbetsdomstolen fann, under hänvisning till särskilt vad som upplysts om förste maskinistens arbetsuppgifter och hans ställning i förhållande till övriga maskinister, att det finge antagas, att innehavaren av en vanlig maskinistbefattning normalt varken utövade arbetsledning eller på ett mera självständigt sätt utförde arbetsuppgifter av betydelse för kraftverkets drift.[77]

Av det redovisade rättsfallsmaterialet framgår klart, att ämbetsmannaansvaret tillämpats inom kommunalförvaltningens skilda grenar. Kommunala arbetstagare ha sålunda dömts enligt 25:22 antingen de fyllt funktioner inom den del av kommunalförvaltningen, som uteslutande regleras av kommunallagarna, eller de tillhört den tjänsteorganisation, som tillkommit genom stadganden i specialförfattningar. Ej heller har rättspraxis gjort någon skillnad mellan sådana fall, då arbetstagarens arbetsuppgifter varit av medelsförvaltande art eller de fall, då andra funktioner tilldelats honom. Egenförvaltning och självförvaltning ha blivit föremål för ett likartat bedömande.

Därjämte är det emellertid tydligt, att domstolarna företagit en begränsning i ett annat avseende. Sålunda ha från ämbetsansvar bl.a. uteslutits sjukhusbiträde, olika slag av vaktmästare samt kroppsarbetare av skilda kategorier. (Se ovan rättsfallen III:1—6.) Av dessa rättsfall framgår ej vilka synpunkter, som varit vägledande för domstolarna, men anledning finnes ej att ifrågasätta prof. Wetters slutsats, att den ansvarsbegränsning, som genomförts, tillkommit med hänsyn till sysslornas osjälvständiga karaktär.[78] Å andra sidan innebär detta, såvitt vi kunna bedöma, ett avsteg från den av Wetter hävdade

[77] Se även ADD 1940: 513.
[78] Wetter i SST 1937 s. 179.

meningen, att rättspraxis följt lagkommitténs uttalande om att skillnad ej borde göras mellan lägre och högre tjänstegrad. Såsom exempel omnämndes nämligen i detta sammanhang vaktmästare och innehavare av andra ringare sysslor, vilka å andra sidan just i de ovannämnda rättsfallen undantagits från ämbetsansvar.

Den av Wetter konstaterade utvecklingen i rättspraxis har emellertid ytterligare bekräftats i de ovannämnda arbetsdomstolens domar, i vilka en ansvarsbegränsning genomförts för eldare, förste vaktmästare och maskinist (se ovan III:7—9). I det första fallet motiverade arbetsdomstolen sitt ställningstagande därmed, att en eldare ej utövade självständiga funktioner av betydelse för lasarettets verksamhet. I de två andra fallen förklarades på liknande sätt, att vederbörandes åligganden voro av alltför osjälvständig natur eller att arbetstagaren ej på ett mera självständigt sätt utförde arbetsuppgifter av betydelse för företagets drift.

Därjämte har emellertid i de två senare fallen spörsmålet om de arbetsledande funktionernas betydelse för frågan om ämbetsansvarets utsträckning upptagits till behandling. I fallet III:8 framhöll sålunda landstinget, att en förste vaktmästare intoge förmansställning i förhållande till vaktmästare och gårdskarlar vid sjukhuset, medan motparten menade, att vederbörande visserligen formellt hade överinseende över vaktmästaren och gårdskarlarna, men att deras arbete i själva verket leddes och övervakades direkt från sysslomanskontoret. Arbetsdomstolen framhöll också, att vederbörandes arbetsledning vore alltför obetydlig för att den skulle kunna äga betydelse för frågan om hans ställning i straffrättsligt avseende. Till samma resultat kom också domstolen i fallet III:9 (maskinist), av vilket man dock möjligen kan draga den slutsatsen, att en förste maskinist enligt domstolen vore underkastad ämbetsansvar. Av rättsfallet framgår, att den ordinarie personalen vid ifrågavarande tre kraftverk bestod av en förste maskinist, som hade uppsikt över samtliga verk, samt fem under honom lydande maskinister. Tvisten gällde en av de senare befattningarna. Arbetsdomstolen, som förklarade, att innehavaren

av en vanlig maskinistbefattning ej kunde anses vara underkastad ämbetsansvar, hänvisade nämligen i detta fall uttryckligt till de upplysningar, som hade lämnats om förste maskinistens arbetsuppgifter och hans ställning i förhållande till de övriga maskinisterna.

Även å flera av de övriga rättsfallen, där vederbörande underkastats ämbetsansvar, har arbetsledning ingått som ett moment i arbetstagarens funktioner. I rättsfallet I:A:9 (schaktmästarbiträde) upplystes sålunda, att vederbörande intog en allmän arbetsledareställning samt att han ibland fullt självständigt lett yttre arbeten. I rättsfallet II:A:19 (husmoder) omnämndes vidare arbetsledningen bland vederbörandes arbetsuppgifter, och av fallet II:A:13 (föreståndare för tvättinrättning) framgick, att vederbörande ålegat att leda och övervaka verksamheten vid tvättinrättningen. I rättsfallen II:B:18 och 46, vilka båda gällde tygverkmästare, har förmodligen även synpunkten av arbetsledning och självständighet uppmärksammats.

Emellertid ger en granskning av rättsfallsmaterialet, i vad det berör de mera underordnade sysslorna i den statliga och kommunala tjänsteorganisationen, vid handen, att domstolarna anlagt även andra synpunkter än arbetsledningen och självständigheten.

Speciella överväganden ha uppenbarligen kommit till stånd i de många fall, då ämbetsansvar tillämpats på personal inom brandväsendet, polisväsendet, kommunikationsväsendet och fångvården. Sålunda ha bl.a. följande arbetstagare dömts enligt 25:22: polisman, vaktkonstapel, brandman, postvaktsbetjänt,[79] brevbärarbiträde, kontorsvakt, postvakt, vagn- och stallkarl, kontorsbiträde och reparatör. I flera av dessa fall erbjuder det ingen svårighet att påvisa, att sysslorna varit av typiskt osjälvständig karaktär, väl jämförbara med sådana arbetstagares, vilka enligt vad som tidigare visats, undantagits från ämbetsansvaret. När det gäller t.ex. polismanskapet och brandmanskapet har säkerligen den synpunkten varit vägle-

[79] Jfr Wetter: SST 1937 s. 178.

dande, att upprätthållande av ordning och säkerhet är av central betydelse för samhällets bestånd. Liknande överväganden torde ha skett, då tullmanskap och ordningsmän underkastats ämbetsansvar. Vad personalen vid postväsendet beträffar sammanhänger ställningstagandet likaså med den särskilda vikt, som samhället lägger vid att postväsendet fungerar utan störningar. Generalpoststyrelsens egen uppfattning om postväsendets samhällsbetydelse framgår bl.a. av Styrelsens yttrande över en personalsammanslutningarnas begäran om kollektivavtal.[80] Styrelsen påpekar där, att staten uppdragit åt Styrelsen att på ett tillfredsställande sätt ombesörja postbefordringen. Härigenom har Styrelsen pålagts en ämbetsplikt att tillse, att posten befordras utan störande avbrott. Enligt Styrelsen måste, för att ämbetsplikten skall kunna fullgöras, den personal, som användes för detta ändamål, vara underkastad ämbetsansvar, vilket har till syfte att värna om de samhälleliga funktionerna. Ur postverkets synpunkt måste som ämbetsman räknas även de lägsta befattningshavarna, lant- och lådbrevbärare. — Liknande överväganden kunna otvivelaktigt göras beträffande SJ:s personal.

I åter andra fall har domstolen synbarligen lagt vikt vid den omständigheten, att vederbörande varit sysselsatt inom någon penningförvaltande verksamhet. Så synes vara fallet då bokhållare, kassörska, avläsare och inkasserare, kameralbiträde och siffergranskare dömts enligt 25:22.

I andra fall slutligen är det synnerligen svårt att avgöra vad som legat till grund för domsluten. Detta gäller bl.a. de rättsfall, då maskinist vid regemente och civilanställd förrådsman underkastats ansvar. I fallet II:A:12 är utgången därjämte värd särskild uppmärksamhet såtillvida som arbetsdomstolen ju i ett senare rättsfall, såsom ovan nämnts, uttalat den meningen, att innehavare av en vanlig maskinistbefattning ej borde straffas enligt 25:22.

[80] Postala meddelanden 1935 s. 5. Se ock 1940 s. 17.

Utvecklingen i rättspraxis har accepterats av straffrättskommittén,[81] som i förtydligande syfte givit de föreslagna bestämmelserna i 25:12 följande avfattning: "Vad som sägs om ämbetsman gälle ock den som eljest, för stat eller kommun, handhar förvaltningsuppgift eller förrättar tjänst eller tjänsteärenden, varmed är förenad arbetsledning eller annan självständig verksamhet eller ock är satt att biträda vid upprätthållande av allmän ordning och säkerhet eller vid verkställighet av dom eller annat beslut av myndighet eller delgivning. Samma lag vare om den, som vid statlig, kommunal eller av Konungen godkänd eller särskilt tillåten inrättning förestår verksamheten för vård av dem, som äro berövade friheten, eller för allmän samfärdsdel eller är satt att deltaga i vården eller driften av samfärdseln."

Enligt kommittén har gränsen mellan tjänstemän i inskränkt mening å ena sidan samt arbetare och biträden utan ämbetsansvar å andra sidan i förslaget angivits genom att först och främst tillägga avgörande betydelse åt verksamhetens självständighet,[82] varvid graden av självständighet bedömts i nära överensstämmelse med hittillsvarande rättspraxis. Med hänsyn därtill, att gränsen mellan tjänstemän och arbetare i främsta rummet blivit aktuell med hänsyn till ämbetsansvarets betydelse för förhandlingsrätt och kollektivavtal, har förslaget som ledande synpunkt på detta område uppställt

[81] SOU 1944:69 s. 431 ff. — I frågan om tolkningen av 25:22 ansluter sig kommittén till prof. Wetters ovan berörda mening.

[82] I 1923 års finska förslag till lag om kommunalförvaltning (s. 39) kom detta kriterium till användning vid bestämmandet av kommunaltjänstemannabegreppet, varmed avsågs alla uti verkställigheten delaktiga personer, som i kraft av reglementen eller instruktioner besitta någon större eller mindre självständig befogenhet. Även i tysk praxis har självständighetskriteriet tillagts betydelse vid bestämmandet av tjänstemannabegreppet. Såsom tjänsteman i straffrättslig synpunkt ha sålunda räknats även de mest underordnade arbetstagare, såvida de ej blott utfört osjälvständigt eller mekaniskt arbete. (Se t.ex. Ebermann-Eichelbaum s. 106 samt Eckstein s. 8.)

utövande av arbetsledning. Arbetsledningsbegreppet bestämmes i enlighet med definitionen i 1936 års förenings- och förhandlingsrättslag, § 3. Enligt förslaget skulle sålunda ansvaret omfatta ej blott tjänstemän på ett arbetschefskontor utan jämväl verkmästare eller schaktmästare, som ute på arbetsplatserna representera chefskontoret. I fråga om kontorspersonal skulle ansvaret omfatta sådana tjänstemän, vilka tilldelats självständiga arbetsuppgifter, som de utföra på eget ansvar, under det att personal, utförande mekaniskt och av annan kontrollerat arbete, ej medtages. Därest i en tjänst skulle ingå både självständiga och osjälvständiga arbetsuppgifter, medför behovet av garanti för oförvitligt utövande av de självständiga uppgifterna, att tjänsten i dess helhet får anses grunda ämbetsansvar. — Vad beträffar ämbetsansvar för den, som förrättar tjänsteärende, innebär förslaget ingen ändring i förhållande till 25:22.

Emellertid har kommittén ansett det vara ofrånkomligt, att ämbetsansvaret i vissa fall utsträckes även till sådana befattningshavare, vilkas arbetsuppgifter endast äro av osjälvständig art. Det gäller här sådana områden av offentlig verksamhet, där den medborgerliga rättssäkerheten kräver möjligast fullständiga garantier, enär den offentliga verksamheten riktar sig utåt mot enskilda medborgare eller i förhållande till allmänheten. Det framträder i detta avseende en bestämd skillnad mellan å ena sidan arbetet inom ett offentligt arbetsföretag, ett skogsarbete eller ett arbete på en expedition och å andra sidan den handräckning, som utföres av en polisman eller en domsverkställare, eller allmänhetens betjänande vid en offentlig kommunikationsinrättning. Enligt kommittén böra ifrågavarande områden av offentlig verksamhet bestämmas i lag, eftersom varken straffrätten eller arbetsrätten kan vara betjänt av den osäkerhet, som ett åt praxis lämnat avgörande om gränsen mellan ifrågavarande utåtriktade eller interna verksamhet otvivelaktigt skulle medföra. Såsom sådana områden nämnas upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, verkställighet av dom eller annat beslut av myndighet eller delgivning. Hit räknas sådana biträden vid den

offentliga maktutövningen som polismän, ordningsvakter, brandmän och domsverkställare. Däremot medtagas icke av myndighet förordnade humanitära åtgärder, som grundas på frivillighet och icke äro förenade med något direkt tvång, t.ex. övervakning enligt lagen om villkorlig dom eller alkoholistlagen eller tillsyn över villkorligt frigivna. Undantag göres om sådan verksamhet ingår som led i en självständig tjänsteutövning.

Ytterligare medtagas sådan biträdespersonal, som vid statlig, kommunal eller av Konungen godkänd eller särskilt tillåten inrättning förestår verksamhet för vård av dem, som äro berövade friheten (t.ex. straffanstalt, säkerhetsanstalt, tvångsarbetsanstalt, alkoholistanstalt, allmän uppfostringsanstalt, skyddshem, sinnessjukhus och förläggning för omhändertagande av utlänningar), och vad kommunikationsinrättningarna angå, räknas till driften såväl verksamheten inom säkerhetstjänsten som den verksamhet i övrigt som riktar sig gentemot allmänheten.

På särskilda ställen i förslaget har kommittén vidare redovisat sin syn på ämbetsbrottets innebörd och ämbetsstraffens ändamål. Vid beskrivningen av de generella ämbetsbrotten har förslaget sålunda lagt till grund ämbetsmannens "åsidosättande av tjänsteplikt", sådan denna framgår genom uttryckliga bestämmelser i lag, instruktion eller annan författning eller av särskilda föreskrifter eller befallningar av förman eller i sista hand genom ämbetets beskaffenhet med de varierande krav, som kunna härledas ur olika tjänster.[83] I fråga om det allmänna brottet, karakteriseras detta som ett angrepp på verksamheten inom den offentliga tjänsten,[84] och det särskilda straffet vid sådant brott förklaras med att ämbetsmannen intar förtroendeställning,[85] och ämbetsstraffet

[83] S. 405 och 413.
[84] S. 401.
[85] S. 50.

fungerar i detta sammanhang som skyddsåtgärd för den offentliga tjänstens integritet.[86] Denna senare synpunkt återkommer även, då kommittén förklarar, att ett område självständiga ämbetsbrott måste straffläggas för att skydda den offentliga tjänstens behöriga gång. Straffet har här till ändamål att garantera erforderlig standard inom mängden av tjänsteåtgärder och att upprätthålla tjänstens integritet.[87]

I fråga om utsträckningen av ämbetsansvaret har kommittén slutligen förklarat, att denna bör bestämmas enligt kriminalpolitiska grunder. "För att upprätthålla effektiviteten inom den offentliga verksamheten och skydda denna emot ovärdiga eller olämpliga funktionärer kan ämbetsansvar för statens och kommunernas tjänstemän i hittills tillämpad omfattning uppenbarligen icke undvaras. Å andra sidan saknas anledning att utsträcka ansvaret till underordnade osjälvständiga befattningshavare annat än beträffande vissa bestämda verksamhetsområden, där sådan befattningshavares tjänstefel utsätter allmänhetens eller enskilda medborgares intressen för särskilt betydelsefulla risker."[88]

Straffrättskommitténs allmänna motiveringar äro ganska knapphändiga. Detta synes framför allt sammanhänga därmed, att kommittén i fråga om subjektsområdets bestämmande nära anslutit sig till gällande rätt, som, vid sidan av de kommunala förvaltningsorganen, på ett mycket markant sätt byggt upp ämbetsbrottskapitlet omkring den organiserade stats- och kommunaltjänsten, varvid ämbetsbrottet också kommit att betecknas såsom en tjänstepliktskränkning, under det att samhällsfunktionerna utanför den organiserade tjänsten ej annat än undantagsvis uppmärksammats.[89]

[86] S. 391.
[87] S. 400.
[88] S. 434.
[89] Uppfattningen om "ämbetsbrottens väsen" äger givetvis en direkt betydelse för frågan om subjektsområdets bestämmande. Typisk är härvid utvecklingen i tysk rätt (se Stock), som från att tidigare ha utgått från tjänst—tjänsteplikt (se t.ex. Heffter s. 48, Berner s. 663 ff, Schütze s. 521 ff och Wachenfeld s. 590 ff) under senare år alltmera

Ej heller har kommittén till närmare granskning upptagit spörsmålet om de kommunala tjänstemännens jämställande med statens i straffrättsligt avseende eller diskuterat problemet om ämbetsansvarets utsträckning till kommunalförvaltningen i dess helhet.

Däremot har kommittén, såsom ovan nämnts, inom kommunaltjänsten företagit en gränsdragning med utgångspunkt från syftemålet att upprätthålla effektiviteten och standarden inom den allmänna tjänsten samt allmänhetens och de enskildas skyddande mot de risker, som arbetstagarnas handlingsrätt kunna medföra.

Givet är att med dessa utgångspunkter flera olika resultat äro tänkbara. Sålunda lärer man ur principiell synpunkt knappast kunna påstå annat än att varje befattningshavare äger betydelse för den kommunala verksamhetens genomförande. Arbetstagarna äro alla att betrakta som kuggar i ett maskineri och bidraga alla genom sin insats till det gemensamma resul-

uppmärksammat samhällsfunktionerna utanför den organiserade tjänsten och vidgat subjektsområdet under benämningen "Amtsträger", vilken benämning under medverkan av rättspraxis upptagits i en hel rad tyska strafflagsförslag, till att omfatta en vid krets av samhällsfunktionärer (se t.ex. Wachinger s. 193 ff och 305 f, Binding II:2 s. 395 ff och i "der Gerichtsaal" Bd 64 s. 1 ff samt Oppenheim s. 1 ff). — En särskilt kraftig utvidgning av subjektsområdet medförde den s.k. Kielerskolans framträdande under 1930-talet, vilken med utgångspunkt från "folkgemenskap" och "trohetsplikt" satte en stark prägel på domstolsarbetet. (Se t.ex. Schaffstein I s. 97 ff och II s. 335 ff, Maurach s. 1 ff, Kempermann s. 1 ff samt Freisler s. 193 ff. Jfr dock Klee s. 4 ff och Pestalozza s. 107 ff. — Se ock rättsfallen RG 68 s. 20 samt RG 71 s. 390, i vilka partitjänstemän bedömdes som straffrättsliga tjänstemän.) — Även i Sovjets strafflag av den 1 juni 1922 § 105 (jämte anmärkning) är tjänstemannabegreppet synnerligen vidsträckt (Strafgesetzbuch Sowjetrusslands). — Straffrättskommitténs förslag omfattar däremot ej det som Fahlbeck (Studier II s. 124 ff) kallar "positiv verksamhet av allmännyttig art" eller de funktioner som Reuterskiöld (Festskrift s. 62 ff) benämner "statsförvaltning genom enskilda". Se vidare Tarjanne i NAT 1937 s. 151 ff, Triepel s. 1 ff och Hölder s. 308 ff.

tatet. Detta gäller oavsett placeringen på löneskalan och oavsett hur arbetstagareförhållandet utformats samt oberoende av inom vilken gren av förvaltningen, vederbörande har sin arbetsplats. En verkschef genom sitt ledande och planerande arbete, en tekniker genom sin särskilda sakkunskap, en vaktmästare genom det tilldelade ansvaret och en kroppsarbetare genom sina händers arbete, alla medverka de till uppfyllandet av kommunverksamhetens skiftande ändamål. Härav följer likaledes principiellt, att samhället, kommunen, är intresserat av att de växlande uppgifterna fullgöras med samma omsorgsfullhet över hela arbetslinjen. Detta offentliga intresse har regelmässigt tagit sig uttryck i författningar samt genom utfärdande av allmänna eller speciella bestämmelser, instruktioner och reglementen, avtalsföreskrifter etc., vilka taga sikte på arbetets utförande. Dessutom reser samhället ett ofta outtalat krav på att funktionären, med hänsyn till den kommunala verksamhetens karaktär av arbete för ett gemensamt ändamål, på ett omdömesgillt och värdigt sätt fullgör sina funktioner, så att ej tilliten minskas till de organ, som representera kommunalmedlemmarnas gemensamma intresse. På det mest skiftande sätt kan nu arbetstagaren negativt medverka till att det gemensamma resultatet sättes i fara, utsättes för störningar eller omöjliggöres. Eller ock kan han genom sitt allmänna uppträdande framstå som en dålig representant för allmänverksamheten, varigenom denna på lång sikt kan lida skada. Arbetstagarens negativa möjligheter begränsa sig likaledes ej principiellt till enbart de befattningshavare, som befinna sig överst på löneskalan. Arbetstagarens möjligheter till negativt handlande sammanfaller överhuvud med omfattningen av hans funktioner och sträcker sig därutöver till sådana funktioner, som han äger tillgång till genom sin arbetsplats och arbetsställning. En ingenjör kan genom underlåtenhet eller genom att företaga åtgärder åstadkomma stor skada på kommunens funktioner och enskilda medlemmars intressen, en kassaförvaltare kan vålla stort avbräck i kommunens och skattebetalarnas ekonomi och en kontorist eller arbetare vid affärsverken kan likaså, trots sina med hänsyn till arbetsuppgifterna ringa

sysslor, åsamka det allmänna och de enskilda avsevärda skador.

Utifrån dessa synpunkter kunde det otvivelaktigt vara riktigt att, på samma sätt som lagkommittén, komma till det resultatet, att de kommunala arbetstagarna utan åtskillnad gjordes till föremål för strafflagens stadganden om ämbetsbrott.

Därest man emellertid, i likhet med domstolarna och straffrättskommittén hyser den meningen, att den moderna kommunala tjänsteorganisationens uppbyggnad motiverar en omprövning av grunderna för ämbetsansvarets tillämpning, kan givetvis den uppgift, man då ställes inför, ej bestå i annat än ett konstaterande av att vissa arbetstagare ha större och andra mindre betydelse för upprätthållandet av kommunens verksamhet, samt att det ur kriminalpolitisk synvinkel måhända skulle medföra allenast ringa risker med hänsyn till effektiviteten i kommunen och tilliten till densamma, därest vissa arbetstagare ställdes utanför 25 kap:s regler.

Utan att här närmare ingå på en diskussion om kommitténförslaget förefaller det dock klart, att ganska omfattande problem måste uppstå vid avgörandet av vilka funktionärer och förvaltningsgrenar, som kunna och böra bli föremål för ansvarsbegränsning. I all synnerhet måste detta gälla, när man skall söka bedöma de hänsyn, som här böra tagas till den enskildes, allmänhetens och den "medborgerliga rättssäkerhetens krav"[90] på att de kommunala funktionerna förlöpa normalt.

Vi ha tidigare omnämnt, att den kommunala tjänstemannatypen under senare decennier undergått en förvandling, så att väsentliga likheter nu föreligga mellan de kommunala arbetstagarna och näringslivets tjänstemän. Endast i relativt blygsam utsträckning förekommer också, att de kommunala befattningshavarna tillerkänts offentlig maktutövning gentemot allmänheten.[91] Detta närmande mellan arbetstagare i och utom

[90] S. 438.

[91] Ett sådant fall utgör brandchefen, som genom bestämmelserna i BrSt §§ 38—42 tilldelats ganska vittgående befogenheter över enskild

kommunen kommer emellertid inte bara till uttryck i sociologiska likheter och tjänstemannens egen uppfattning om sin position såsom en löneställning — varvid den äldre föreställningen om avlöningen såsom underhåll på ett pregnant sätt fått ge vika för en facklig, intressebetonad uppfattning om lönen som ett vederlag för presterade tjänster — utan också därigenom, att allmänheten i viss utsträckning kommit att betrakta även kommunaltjänstemannen mera såsom arbetstagare än som samhällsrepresentant.[92] I vad mån denna förändrade uppfattning gäller och vilka kommunala arbetstagaregrupper, den omfattar, är givetvis svårt att säga, men det synes oss som om denna synpunkt möjligen vore att beakta i något större utsträckning än som skett i kommittéförslaget, vilket här genom självständighetskriteriet anslutit sig till domstolspraxis.

Å andra sidan står det klart, såsom kommittén framhållit, att "medborgarintresset" av störningsfri kommunalverksamhet är särskilt starkt i fråga om t.ex. brand-, polis- och kommunikationsväsendet. Den frågeställningen synes oss emellertid berättigad, huruvida det ur synpunkten av gemene mans rättsuppfattning är möjligt, att på sätt som skett företaga en begränsning av de fall, då den offentliga verksamheten riktar sig utåt mot allmänheten eller den enskilde. Säkerligen är allmänheten t.ex. lika intresserad av att de befattningshavare, som på de kommunala expeditionerna mottaga den råd- och upplysningssökande allmänheten, på ett fullgott sätt fullgöra sina tjänsteplikter, som att tjänsteutövningen är fullgod inom

frihet och egendom. Ett annat sådant fall representerar kommunalborgmästaren, som ofta handhar statliga förvaltningsuppgifter, polischefsskap, överexekutorsgöromål och särskilda judiciella ärenden såsom inskrivningsväsendet. I polislagstiftningen, sjukhuslagstiftningen och lagstiftningen om folkskoleväsendet påträffas andra fall av myndighetsutövning. Emellertid kunna dessa fall betecknas som undantag.

[92] I Tyskland har utvecklingen på detta område medfört uppkomsten av olika typer kommunala befattningshavare: Beamte, Behördenangestellte, Dauerangestellte, Kündigungsbeamte, Angestellte. Enligt Beamtenveränderungsgesetz vom 30. Juni 1933 skulle benämningen "Beamte" reserveras för de befattningshavare, som tillvaratogo "obrigkeitliche Aufgaben". Se Wacke s. 246 ff.

kommunikationsväsendets alla driftsgrenar. Mycket talar för att samma antagande även gäller socialvården överhuvud, i den mån personalen direkt eller indirekt deltager i mottagandet av eller vården av sjuka, åldringar eller andra hjälpbehövande.

Medan kommittén klart angivit de områden, inom vilka ämbetsansvaret skall tillämpas utan inskränkning — och därmed också givit domstolarna klar vägledning — kommer däremot, i enlighet med gällande rättspraxis, en ansvarsbegränsning att genomföras inom den övriga kommunalförvaltningen med ledning av självständighets- och arbetsledningskriterierna.

I fråga om självständighetskriteriet synes det på grund av uttryckets relativa obestämdhet klart, att därav endast kan vinnas föga ledning och att domstolarna även framgent komma att erhålla uppgiften att utstaka ämbetsansvarets gränser. På grund av de senare årens — i kap. IV påvisade — starka tjänstedifferentiering och omvandling av tjänstemannatypen, kommer denna uppgift därjämte att bereda ständigt nya svårigheter.

I stor utsträckning är det naturligtvis så, att graden av självverksamhet direkt kan avläsas på löneskalan, i det att de högre befattningshavarna utmärkas av en högre grad av eget handlande än de lägre. För chefstjänstemännen är en planerande och anordnande verksamhet den regelmässigt viktigaste beståndsdelen av arbetsuppgifterna. Men även när det gäller chefstjänstemännens personliga biträden och ett stort antal av de administrativa och tekniska tjänstemännen: ombudsmän, kontorschefer, ingenjörer etc., är denna planerande verksamhet ofta typisk. Även eljest kan självständighetssynpunkten ge ganska säkra resultat, nämligen såvitt fråga är om arbetstagarnas penningförvaltande funktioner. Det ansvar och det förtroende, som tilldelats den kommunale befattningshavaren, kommer sålunda starkt till uttryck, när vederbörande utrustats med penningförvaltning. Överallt inom det mänskliga livet lägger man särskild vikt vid sådana funktioner, som inne-

bära omhänderhavande av anförtrodda medel. Samhället och allmänheten resa förvisso ett starkt krav gentemot de arbetstagare i kommunen, vilka skola ombesörja de funktioner, som utgöra den materiella grundvalen för den övriga förvaltningen av de gemensamma angelägenheterna. Därför måste detta krav principiellt omfatta varje penningförvaltning för kommunens räkning, oavsett vilken plats på löneskalan vederbörande intager, eller vilka hans funktioner i övrigt äro. Sålunda böra samma krav här ställas på t. ex. drätseldirektören, stadskamreraren, kassören och bokhållaren som på elverkens inkasserare.

På motsvarande sätt kan man tvivelsutan konstatera, att utpräglat osjälvständiga befattningar finnas inom alla kommunala förvaltningsgrenar: stenografer, maskinskriverskor, skrivbiträden och kroppsarbetare. Också här må man dock observera, att tjänstedifferentieringen även inom sådana yrkeskategorier, som enligt domstolspraxis undantagits från ämbetsansvar, medfört en fördelning och förändring av sysslornas karaktär, att man ej med säkerhet kan påstå, att funktionerna äro av typiskt osjälvständig karaktär. Ett exempel härpå utgör en 1918 företagen undersökning av vaktmästarpersonalen vid statliga verk. Undersökningen resulterade i en fördelning av personalen på inte mindre än fyra olika grupper med hänsyn till olikheterna i arbetsuppgifter. Här kan man urskilja vaktmästare med mer eller mindre kvalificerad sysselsättning. Till en särskild grupp fördes bl. a. vaktmästare vid ämbetsverk och myndigheter med åliggande att utöva förmanskap för övriga vid samma verk anställda vaktmästare, och till den högsta gruppen ur kvalifikationssynpunkt räknades preparatorer och viss annan vaktmästarpersonal med hänsyn till särskilt kvalificerade arbetsuppgifter av enahanda slag och samma kompetens.[93]

Därutöver är det emellertid utomordentligt svårt, att bedöma särskilt kontorspersonalen, för vilken självständigheten

[93] Und. Betänkande rörande regleringen av statens ämbetsverks och myndigheters löneförhållanden m.m. LVI 1918 s. 62 ff.

i mening av eget handlande och initiativ, övergått till en självverksamhet, som regelmässigt är synnerligen noggrant utstakad i enlighet med den överordnades omedelbara direktiv. "Även de befattningar, som kräva mycket goda kvalifikationer, innefatta en häpnadsväckande hög procent av rutinarbete."[94] Härtill kommer, att arbetsledning hos dessa grupper icke förekommer annat än i undantagsfall.

Även förekomsten av arbetsledning kan, synes det oss, utgöra ett ganska svåranvändbart kriterium, trots den teoretiskt klara bestämning, som givits genom en hänvisning till 1936 års förenings- och förhandlingsrättslag § 3, enligt vilken såsom arbetsledare skall förstås den, som är anställd att såsom arbetsgivarens ställföreträdare leda, fördela och kontrollera arbete, vilket utföres av honom underställd personal och i vilket han ej annat än tillfälligtvis deltager. Det är nämligen så, att detta arbetsledarbegrepp ännu inte inom det praktiska kommunallivet fört till en fullt klar uppdelning av de arbetsledande funktionerna. Detta kom bl.a. starkt till uttryck vid Kommunaltjänstemannaförbundets kongress 1944, då man påvisade, att arbetsledarebegreppets klarläggande fordrade en fullständig genomgång, grupp för grupp, av de tjänstemän, som här kunde avses.[95] [96]

[94] Industritjänstemannen 1936 s. 5.

[95] Protokoll förda vid Sveriges Kommunaltjänstemannaförbunds ordinarie kongress i Stockholm den 1—3 sept. 1944 s. 31 ff.

[96] I den under detta år framlagda propositionen med bl. a. förslag till ny lydelse av 25 kap. strafflagen ha de nu gällande reglerna om ämbetsansvarets utsträckning till kommunala arbetstagare bibehållits. Departementschefen hänvisade härvid till det förhållandet, att ämbetsansvaret i åtskilliga viktiga hänseenden tillagts betydelse vid utformningen av arbetsrätten. Eftersom från flera håll hade påyrkats en allmän översyn av ämbetsansvarets återverkningar inom arbetsrättslagstiftningen, och då en sådan översyn även syntes vara av behovet påkallad, vore det därjämte i avvaktan härpå riktigast, att i fråga om kretsen av dem, som äro underkastade ämbetsansvar, icke för närvarande föreslå några ändringar, som kunde få återverkningar inom arbetsrätten. (Kungl. prop. 1948: 80 s. 343.)

KAP. VII.

ÄMBETSANSVARETS BETYDELSE FÖR KOMMUNERNAS MÖJLIGHET ATT INGÅ KOLLEKTIVAVTAL

Av den föregående framställningen har bl. a. framgått följande.

I Kap. III visades, att kommunallagarna i ringa och specialförfattningarna i stor utsträckning innehålla regler, vilka taga sikte på olika sidor av anställningsförhållandets innehåll: tillsättningen och entledigandet, lydnadsplikten, det straffrättsliga skyddet och ansvaret, den offentliga maktutövningen, behörighets- och befordringsgrunderna, oavsättligheten samt arbets- och lönevillkoren. Kommunerna hade eljest med stor frihet reglerat det kommunala anställningsförhållandet. De senare decenniernas strävanden hade resulterat i stor likformighet mellan städerna ej endast i fråga om arbetstagareförhållandets innehåll utan även så att för anställnings-, abets- och avlöningsvillkorens reglerande i huvudsak tvenne anställningsformer kommit till användning: tjänstereglementen och kollektivavtal.[1]

Sålunda intaga för närvarande vissa arbetstagare tjänstemannaställning. Detta innebär bl. a., att kommunalrepresentationen beslutat inrättandet av vissa tjänstebefattningar, vilka blivit närmare reglerade genom fastställda tjänstereglementen, instruktioner och lönestater, och därefter i enlighet med dessa av kommunen ensidigt fastställda förutsättningar för tjänsten träffat ett personligt avtal med den blivande innehavaren av

[1] Se dock Soc. medd. 1947 s. 611 och 614.

tjänsten. Eller ock ha anställningsförhållandena för vissa arbetstagare reglerats genom överenskommelser mellan kommunal myndighet och organisation av arbetstagare, varefter anställning skett genom personliga muntliga eller skriftliga avtal under hänvisning till kollektivavtalets bestämmelser. Skillnaden mellan dessa båda anställningsformer ligger främst däri, att kommunen när den så finner lämpligt kan företaga behövliga ändringar i de normer, som för framtiden skola reglera tjänstemännaställningarna, medan kommunen, när det gäller kollektivavtalen, är bunden under avtalstiden. Skillnaden markeras även därigenom, att i kommunernas utgiftsstater i regel ej upptagas några avlöningsbelopp för de kollektivavtalsanställda arbetarna utan endast särskilda anslag, som disponeras av arbetsledningen, vilken anpassar arbetsstyrkan efter de tillgängliga medlen. Denna skillnad är mest markant, när det gäller tillfälliga arbeten, säsongarbeten och anläggningsarbeten av olika slag men spelar överhuvud en stor roll som skiljemärke, eftersom på de flesta arbetsområden — särskilt gäller detta affärsverksförvaltningen — arbetsstyrkan är konstant och anställningsförhållandena lika trygga, som när det gäller tjänstemännens. I denna skillnad anses också förklaringen ligga till att särskilda av kommunerna tillsatta nämnder och styrelser kunnat tillerkännas befogenheten att utöva beslutanderätten i fråga om arbetarnas anställnings- och lönevillkor.[2]

Av Kap. IV framgick vidare, att kollektivavtalen genom det kommunala arbetstagareförhållandets omvandling samt såsom en följd av fackorganisationernas — särskilt Kommunalarbetareförbundets — aktiva intresse för kollektivavtalsformen vunnit allt större spridning även bland sådana kommunalanställda, vilka tidigare räknats såsom tillhörande kommunaltjänstemannagruppen. Samtidigt visades, att denna utveckling i vissa avseenden hindrats ej allenast genom en endast sakta tillbakavikande motvilja mot kollektivavtalsformen från kommunalmyndigheternas sida utan jämväl och framförallt där-

[2] Wallin i SST 1942 s. 237 f.

igenom, att domstolarna vid flera tillfällen och för skilda befattningshavaregrupper förklarat, att kollektivavtal varit stridande mot gällande rätt. Härvid kommo tvenne olika betraktelsesätt till användning: dels ägde 1920 års rättsfall den innebörden, att kollektivavtal ej kunde användas i den mån lagstiftningen innehöll bestämmelser, reglerande det kommunala arbetstagareförhållandet, dels menade domstolarna 1939 och 1942, att förekomsten av ämbetsansvar utgjorde ett hinder för ingående av kollektivavtal.

I Kap. VI slutligen sökte vi ge en bild av vilka kommunala befattningar, som enligt gällande rätt äro underkastade ämbetsansvar, och funno därvid att ämbetsansvaret tillämpats för de kommunala befattningarna inom kommunalförvaltningen i dess helhet, men att en begränsning av praxis genomförts för vissa biträdestjänster.

Domstolarna ha alltså tilldelat ämbetsansvaret en avgörande betydelse i detta sammanhang. I det följande skola vi ytterligare undersöka den funktion, ämbetsansvaret tilldelats i förhållande till det kommunala kollektivavtalet.

Först några ord i anslutning till äldre rättspraxis. Den i 1920 års rättsfall uttalade meningen om särskilda lagbestämmelsers oförenlighet med kollektivavtalsformen har sedermera poängterats i arbetsdomstolens dom 1939. Arbetsdomstolen uttalade nämligen den meningen, att kollektivavtal kunde ingås med befattningshavare, som ej voro underkastade ämbetsansvar, men tillade i detta sammanhang: "En annan sak är, att kollektivavtalet naturligtvis icke må innehålla något som strider mot speciella i lag eller författning givna föreskrifter."[3]

[3] Se även dep.chefen i Kungl. Prop. 1939: 89 s. 31. Jfr också gällande kollektivavtals bestämmelser ang. tillämpningsområdet, där man regelmässigt sökt åstadkomma en överenskommelse med gällande lagstift-

Denna senare synpunkt har även understrukits av Sundberg, som emellertid därjämte på ett något annorlunda sätt poängterat specialförfattningarnas betydelse i detta sammanhang, och som utförligt i skilda sammanhang uppehållit sig vid frågan om kommunens möjlighet att ingå kollektivavtal med arbetstagarna.[4] Han kommer därvid till det resultatet, att kollektivavtal äro möjliga allenast inom området för kommunens ekonomiska förvaltnig. Han utgår därvid från sin kända uppfattning om kommunförvaltningsbegreppets dubbla innebörd av ekonomisk förvaltning och självförvaltning. När det gäller den förra menar han, att kommunen vid ingåendet av nödiga arbetsavtal uppträder som vilken annan privaträttens juridiska person som helst, samt att det kommunen företrädande organet äger frihet att nyttja de avtalsformer, som civilrätten erbjuder. Något hinder mot att ingå kollektivavtal med befattningshavare eller kommunalarbetarsammanslutningar skulle då ej heller föreligga. Vad självförvaltningen beträffar redogör han för sådana fall, där förhållandet mellan de kommunala organen och befattningshavaren är föremål för reglering i författningarna, och påpekar, att kommunens representativa organ givetvis ej kan förfoga över den rätt som i dessa fall tillkommer visst kommunalt organ. Han går emellertid längre och menar, att självförvaltningens karaktär av offentlig förvaltning dels innebär ett subordinationsförhållande för personalen överhuvud taget och dels att de allmänna intressen, som äro förknippade med självförvaltningen, innebära ett sådant ansvar för självförvaltningsmyndigheterna och en handlingsfrihet av den art, att denna ej kan få bindas genom kollektivavtal med personalen. Det behöriga besörjandet av självförvaltningsuppgifterna skulle härigenom äventyras. Sundberg drager därför den slutsatsen, att kollektivavtal äro otillåtna beträffande samtliga aktuella eller latenta offentligrättsliga

ning genom att införa en hänvisning till de fall, där författningarna innehålla eller komma att innehålla regler om anställnings-, arbets- och lönevillkoren.

[4] Se t. ex. SST 1931 s. 403 ff.

moment i självförvaltningspersonalens ställning och att avtal därför kunna ingås endast när det gäller frågor som tillhöra den ekonomiska förvaltningens område. Dessa frågor avse nämligen det privaträttsliga förhållandet mellan kommunen som civilrättsligt rättssubjekt och befattningshavaren, vadan något hinder mot civilrättslig reglering icke bör kunna föreligga. Här stå ej några offentliga förvaltningsintressen på spel, och den offentliga förvaltningens säkerhet kan ej äventyras. Hur kommunen sköter sin ekonomi är dess egen sak att bedöma.[5]

Vår undersökning, som i detta avsnitt har ett begränsat syfte, ger ej anledning att till diskussion upptaga det allmänna spörsmålet om kommun- och kommunalförvaltningsbegreppens "dubbla karaktär".

Parentetiskt vilja vi emellertid framhålla, att vi ej allenast — på samma sätt som Sundberg i "Stapelstadsrätten"[6] — finna det ofruktbart att med allmänna utgångspunkter söka uppnå ett bestämmande av en generell gräns mellan statligt och kommunalt, utan ock att vi finna det svårt att i den svenska stadsförvaltningens historia betrakta 1862 års kommunalreform såsom en grundval för en allmängiltig uppdelning av kommunalförvaltningen i privat och offentlig verksamhet.[7]

Såsom känt ha uppfattningarna om kommunernas ställning och kommunalförvaltningens organisation ägt ett intimt samband med det gångna århundradets politiska och idépolitiska historia. Särskilt kommun- och självstyrelsebegreppen ha flitigt kommit till användning som rättspolitiska kampmedel, och begreppens innehåll ha växlat med tidsströmningarna, av vilka de naturrättsliga i detta sammanhang haft ett, såsom

5 Se även Sundberg s. 98.
6 Sundberg, Stapelstadsrätten s. 430 f.
7 S. 426 och 427.

även Sundberg framhåller, icke ringa spelrum.[8] Franska revolutionens lära om en "pouvoir municipal", liberalismens allmänna författningsprogram och den historiska skolans idéer satte alla spår i de kommunalförfattningar, som omkring 1850 tillkommo ute i Europa, och vilka ofta tillförsäkrade kommunerna en betydande grad av självverksamhet. — På samma sätt kan man naturligtvis i vårt land konstatera, att kontinentens idéströmningar — vid sidan av andra tidsdrag — haft direkt betydelse för de initiativ, som under 1800-talet togos för att utforma och stärka den kommunala självstyrelsen.[9]

Givet är att dessa föreställningar i och för sig sakna varje intresse som grundval för bedömandet av kommunalrätten. Erinras må endast om att kommunallagstiftningskommittén i fråga om kommunens plats i samhällsorganismen bl. a. yttrade (s. II), att kommunerna nödvändigt utgöra delar av statens område, att de gemensamma ändamål, som utgöra föreningslänken emellan deras medlemmar och sammanbinda

[8] Se t. ex. Larsson i SST 1922 s. 312 ff. Den tyska doktrinen har tagit livlig del i debatten om självstyrelsebegreppet och kommit till mycket skiftande resultat. Rotteck (1834) hävdade sålunda med skärpa kommunens rätt till "Selbstregierung", Gneist (1863) utgick från det engelska "selfgovernment" och hans självstyrelsebegrepp omfattade därför endast tillvaratagandet av statliga funktioner och Gierke (1868) s. 743 ff betraktade självstyrelsekorporationen som en politisk och sedlig gemenskap med offentliga rättigheter och plikter. Stor betydelse för uppfattningen under 1800-talets senare år hade positivisterna och pluralisterna (se t. ex. Neukamp s. 377 ff och 525 ff; Laband s. 102 ff; Jellinek, Staatslehre s. 625 ff och System s. 278 ff samt Rosin s. 265 ff). — Enligt 30-talets tyska doktrin slutligen ansågos kommunerna besitta en subjektiv rätt till självstyrelse. I och med att de tillskapats hade ett stycke "imperium" överlämnats till dem att utöva i eget namn (se t. ex. Jeserich s. 280 ff, v. Köhler s. 108 ff och Huber s. 301 ff).

[9] Schalling (StvT 1927 s. 43) har om den svenska kommunallagstiftningskommitténs (1859) arbete uttalat, att suveränitetsidéns brytning mot och kompromiss med den federalistiska naturrättens korporationslära är uppenbar. — När Waern vid 1834 års riksdag begärde utarbetande av förslag till kommunallag kan man i motionen spåra tankegångar, som tagit intryck av von Stein, skaparen av den kända preussiska stadsordningen (Motion 1834: 130. Bil. till Borgare-Ståndets protokoll). Se även Delldén s. 1 och 2, not 1.

dessa till enhet, tillika måste vara statsändamål, att kommunerna därigenom bliva integrerande delar av statsförvaltningens organismer och verkande krafter inom denna krets, och att de således lika litet kunna anses vara alster av fri överenskommelse, som de efter fri överenskommelse kunna upplösas eller ändras.[10]

För förf. framstår den svenska kommunalförvaltningens utveckling under 1800-talet — hur rik på skiftande drag denna tid än är — i hög grad såsom ett småningom skeende, organiskt framväxande av tidsenligare former för kommunalförvaltningen, där förhållandet mellan stat och kommun ej främst ger bilden av skarp motsats mellan skilda system utan snarare av ständigt poängterat, organiskt samband.

Utformandet av kommunens verksamhet blev en praktiskt organisatorisk fråga, som genom den offentliga rätten vann till formen helt olikartade lösningar t. ex. i 1843 års sockenstämmoförordning och i 1862 års kommunalförordningar. Medan lagstiftningen i förra fallet fixerade området för sockenförvaltningen och därvid uppmärksammade såväl ekonomisk som det vi nu kalla socialförvaltning, ha 1862 års förordningar genom att i huvudsak blott reglera kommunens allmänna befogenheter och de yttre formerna för verksamhetens bedrivande lämnat fältet öppet för en nödvändig kommunal utveckling.[11] [12]

Den omständigheten, att särskilda författningar också ålagt

[10] Borgmästaren och kommittéledamoten C. J. Stolpe menade t. o. m. att man med kommitténs åsikt om kommunen såsom en integrerande del av statsorganismen hade bort ytterligare framhäva detta förhållande. Se Bet. s. 120 ff samt Om Kommunal-Reformen. Underdånigt Betänkande av Magistraten i Norrköping s. 5 ff.

[11] Angående generalklausulen "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter" framhöll sålunda kommunallagstiftningskommittén, att åtgärder att inskränka dessa angelägenheter till endast sådana ärenden av borgerlig natur, som uti 1843 års förordning punktvis uppräknats och till sockenstämmans handläggning överlämnats, hade varit att alltför mycket missförstå de billiga anspråk, kommunalfriheten, under en väl avvägd kontroll från statens sida, på självverksamhet med skäl kunde göra, och *ett försök till ett sådant uppräknande skulle dess-*

eller bemyndigat kommunerna att handhava särskilda angelägenheter synes i och för sig ej kunna giva någon sådan prägel åt denna verksamhet, att den därigenom erhölle offentligrättslig karaktär, medan kommunerna vid besörjandet av de "egna" — "ekonomiska" angelägenheterna vore att betrakta som ett privaträttsligt subjekt. Det är ju också så att flera av de kommunala verksamhetsgrenar, vilka kommunerna tidigare ombesörjt utan annat stöd än kommunallagarnas bestämmelser, sedermera av olika skäl genom specialförfattningar uppdragits till kommunernas handhavande. Så stadgades t. ex. i BrSt 1874 § 1, att den städerna *åliggande* vården om brandväsendet skulle handhavas enligt stadgans bestämmelser. Samma år utbrötos även byggnads- och hälsovårdsväsendet ur kommunalförordningen för stad och gjordes till föremål för självständig reglering. 1919 blev särskild hälsovårdsnämnd även obligatorisk på landsbygden.[13]

På motsvarande sätt är det svårförståeligt, att det kommunala arbetstagareförhållandet inom självförvaltning och egenförvaltning skulle äga principiellt olikartad karaktär. Det förefaller alldeles uppenbart, att ingenting annat än olika slag av vad man kan kalla lämplighetssynpunkter, legat till grund för t. ex. de olika författningsbestämmelserna om tillsättning av kommunala befattningshavare. Sådana finnas, som vi tidigare visat, i stort antal inom socialförvaltningen, under det att LKS § 46 (FKS § 48) allenast innehåller en numera föråldrad regel om att magistraten tillsätter vid stadens förvalt-

utom icke hava lyckats, emedan det, i följd av själva den mångsidighet, som ligger uti all slags förvaltande verksamhets natur, varken hade kunnat bliva fullständigt, eller omfatta alla de enskildheter, som därmed ägde samband.

[12] Inom den svenska doktrinen hävdar Rabenius s. 147 ff att det å ena sidan åligger kommunen, att ombesörja egna gemensamma angelägenheter, å den andra att enligt åläggande utföra vissa andra angelägenheter, vilka utan tvivel ingå i statens ändamål. Rydin (Handskrift, Uppsala B 392 er) anlägger ett liknande betraktelsesätt och Blomberg (Handskrift, Uppsala B 380 er) definierar kommunerna som organ för offentlig verksamhet.

[13] Se Sundberg, Stapelstadsrätten s. 428.

ning anställda tjänstemän och betjänte, såvitt ej särskilda författningar eller reglementen annorlunda stadga. I smärre städer förekommer det fortfarande, att magistraten utövar denna tillsättningsrätt. Det är svårt att tänka sig, att det kommunala arbetstagareförhållandets "natur" skulle påverkas av att samme arbetstagare i en stad tillsattes av t. ex. drätselkammaren och i en annan av magistraten. — I detta sammanhang må erinras om att även 1928 års kommunalförvaltningssakkunniga i förslaget till lag om stadsstyrelse i § 1 upptogo ett mot bestämmelsen i LKS § 46 svarande stadgande.[14]

Den uppgift vi förelagt oss ger som nämnts knappast anledning att närmare ingå på detta omfattande kommunalrättsliga grundproblem. På ett par punkter för oss Sundbergs resonemang i kontakt med frågan om ämbetsansvarets betydelse i detta sammanhang.

Sundberg har som nämnts hävdat, att kommunen äger rätt att sluta kollektivavtal för egenförvaltningens arbetstagare överhuvud men inom självförvaltningen endast såvitt fråga är om förhållanden, som tillhöra den ekonomiska förvaltningens område.[15] Han menar här inte bara, att de i särskilda författningar meddelade offentligrättsliga momenten i personalens ställning utan även de offentliga förvaltningsintressena överhuvud kräva, att någon inskränkning i själv-

[14] SOU 1930: 13 s. 219. Hammarskjöld (SOU 1928: 2) upptog i Kap. 2 § 20 en bestämmelse om att stadsfullmäktige, därest det vore erforderligt och kostnaderna icke överstege stadens ekonomiska bärkraft, kunde besluta om inrättande av tjänstebefattning för vissa bestämda förvaltnings- och verkställighetsbestyr, vilkas utförande eljest ålåge stadens valda förtroendemän. Sådant skulle innefatta bestämmelse om avlöning och andra anställningsvillkor. Förslaget avvisades emellertid huvudsakligen därför att en sådan bestämmelse ej syntes påkallad och icke svarade mot den tidens praktiskt-organisatoriska krav (se Kungl. prop. 1930: 99 s. 206 ff).

[15] SST 1931 s. 405, 406 och 408.

förvaltningsmyndigheternas handlingsfrihet aldrig får ske, därest detta kunde leda till att besörjandet av en förvaltningsuppgift skulle äventyras. Inom självförvaltningen måste alltså det kravet uppställas, att organen ej få avhända sig sin handlingsfrihet. Sundberg hänvisar i senare upplagan av "Kommunal rätt" till arbetsdomstolens ovan refererade dom (1939: 24)[16], där det framhölls, att allmänna offentligrättsliga principer skulle utgöra ett hinder mot ett reglerande av vissa anställningsvillkor genom kollektivavtal, samt till ett yttrande av arbetsdomstolens ordförande, där tankegången ytterligare utvecklats.[17] "Den myndighet, som författningsenligt har att under eget ämbetsansvar besluta i (frågor om antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten), är därvid skyldig att taga hänsyn allenast till vad tjänstens bästa fordrar, och myndigheten kan icke få genom kollektivavtal binda sin handlingsfrihet och beröva sig möjligheten att förfara på så sätt dess ämbetsplikt kräver." — Om man emellertid på detta sätt sammankopplar föreställningen om förvaltningsorganens offentligrättsliga ställning med ämbetsansvaret,[18] då förefaller det emellertid som om konsekvenserna måste dragas längre. Denna allmänna tjänsteplikt kan ju inte om man anlägger principiella synpunkter på problemet vara begränsad till vissa arbetstagare. Principiellt skulle denna uppfattning leda till att varje arbetstagare — även sådana, som ej är underkastad ämbetsansvar, alltså även arbetare — inom självförvaltningen skulle undantagas från möjligheten att få sina anställningsvillkor reglerade genom kollektivavtal. — Vi måste här framhålla att vi ha särskilt svårt att förstå innebörden av den speciellt i äldre rätt livligt omhuldade föreställningen om en allmän "höghetsrätt" (i tysk doktrin, varifrån ordet förmodligen härstammar talar man sedan länge om "Hoheitsrecht"

[16] Sundberg s. 98.

[17] Kungl. prop. 1940: 4 s. 21 ff.

[18] Se Sundberg i SST 1931 s. 408. — Samma författare ifrågasätter i SvJT 1928 s. 133 även huruvida ej kommunalrepresentationen måste anses vara underkastad ämbetsansvar.

och om "obrigkeitliche Aufgaben"), som t.ex. skulle medföra att kroppsarbetare a priori ej inräknades bland de kommunala organens biträden.[19] — Vidare skulle egenförvaltningsorganens ämbetsansvar och tjänsteplikt också kunna tänkas leda till att kollektivavtalet ej heller kunde användas för reglerandet av egenförvaltningens arbetstagareförhållanden och överhuvud det ekonomiska mellanhavandet mellan kammunen och dess befattningshavare. Ur denna synpunkt kan det nämligen ej vara kommunens ensak hur den vill sköta eller binda sin ekonomi.

Fråga är emellertid huruvida ur synpunkten av kommunalmyndigheternas ämbetsansvar det kan hävdas att ämbetsplikten bättre skulle uppfyllas genom ett reglemente än ett avtal. En jämförelse mellan de för närvarande i kommunerna använda anställningsformerna, å ena sidan det fall, då stadsfullmäktige genom ensidigt utfärdade tjänstereglementen behåller sin bestämmanderätt och å andra sidan det fall, då överenskommelse träffas i avtal om anställningsvillkoren, visar att skillnaden i praktiken är ytterst ringa. I fråga om tjänstereglementets fastställande är det visserligen så, att arbetstagarna sakna avgörande inflytande på anställningsvillkorens utformande, men själva anställandet av tjänstemannen sker genom ett avtal mellan kommunen-arbetsgivaren och arbetstagaren. Därjämte står det visserligen kommunen fritt att när som helst ändra de normer, vilka skola gälla för det framtida anställandet av befattningshavare, medan däremot det äldre tjänstereglementets bestämmelser gälla för den tidigare anställda personalen under hela dess anställningstid. Kommunen blir i praktiken mycket starkt bunden genom de anställningsavtal, den en gång ingått. Å andra sidan gäller i fråga om kollektivavtalen, att kommunen visserligen vid anställningar enligt kollektivavtalet är skyldig att följa avtalets villkor under avtalstiden, men bundenheten är i allmänhet mycket kortvarig — i regel 1 år — och härigenom ges i själva verket goda möj-

[19] Se t. ex. socialstyrelsens yttrande i Kungl. prop. 1940 nr 4 s. 25. Se även Sundberg i SST 1931 s. 406 samt Westman s. 8.

ligheter för kommunen, att tillgodose de krav, som följa av den offentligrättsliga principen om handlingsfrihet för kommunens organ.

I sin framställning har Sundberg även betonat den särställning som tillkommer självförvaltningstjänstemännen på grund av deras offentligrättsliga ställning.[20] Han har här bl. a. anfört, att författningarna i vissa fall ålagt befattningshavarna vissa uppgifter, som de på eget ansvar handhava, och f. ö. menat, att befattningshavarna stå i ett offentligt subordinationsförhållande till förvaltningsorganen. Sundberg inskränker icke detta omdöme att gälla endast de fall, då vederbörande genom lagbestämmelser underkastats lydnadsplikt utan menar att lydnadsplikten omedelbart följer av självförvaltningsverksamhetens offentligrättsliga karaktär.

I kap. III ha vi redogjort för sådana fall, då författningarna innehålla bestämmelser om det kommunala anställningsförhållandet. Vi visade, att så var fallet beträffande bl.a. tillsättning, entledigande, behörighets- och befordringsgrunder samt i olika avseenden i fråga om arbetstagarens åligganden i tjänsten. Vad skyldigheterna i tjänsten beträffa, komma dessa emellertid ej allenast till uttryck genom direkta lagstadganden eller i med uttryckligt stöd av författningarna utfärdade reglementen och instruktioner utan också i mycket stor utsträckning genom av kommunerna eljest beslutande bestämmelser. Vanligen återfinnas sådana regler i städernas tjänstereglementen. Vid sidan av bestämmelser om ändrade arbetsuppgifter, arbetstid, bisysslor, bostadsband och läkarundersökning innehåller sålunda t.ex. normaltjänstereglementet § 10 en allmän bestämmelse om tjänstgöringsskyldighet:[21] "Befattningshavare är skyldig ställa sig till efterrättelse stadgandena i detta reg-

[20] Sundberg s. 90 samt i SST 1931 s. 407.

[21] Liknande regler återfinnas även i landskommunernas normalreglemente § 10, och i landstingsreglementet § 7 hänvisas till bestämmelser i för befattningen särskilt utfärdad instruktion.

lemente och stadens pensionsreglemente samt de föreskrifter om tjänstgöringen, som meddelas i instruktion eller eljest i vederbörlig ordning."[22] Omfånget av de olika befattningshavarnas plikter framgår alltså i stor utsträckning av de för tjänsterna utfärdade instruktionerna och variera givetvis mycket från stad till stad. Regelmässigt återfinnes en mot normaltjänstereglementets bestämmelse svarande regel om skyldighet att ställa sig till efterrättelse instruktionsbestämmelser eller andra föreskrifter.

Även där en sådan allmän bestämmelse saknas finnas nästan överallt bestämmelser, som i särskilda avseenden innefatta åligganden för befattningshavaren, såsom bestämmelser om arbetstid, om skyldighet att vara underkastad förändringar i tjänstgöring och i anställnings- och avlöningsvillkor, om kontroll över bisysslor, om bostadsband, om skyldighet att vikariera på annan befattning, att bebo anvisad tjänstebostad etc. I en del reglementen förekomma stadganden om skyldighet att vara underkastad stadens pensionsreglemente och bestämmelserna om pensionsavdrag. Dylika stadganden torde emellertid i regel återfinnas i pensionsreglementena, till vilka en del reglementen därför hänvisa. I en stad finnes en hel katalog med speciella åligganden för befattningshavarna, särskilt chefstjänstemännen, innehållande bestämmelser om tillsyn över diarieföring, expedition av beslut, förvaring av skrivelsekopior och arkivalier, kostnadsberäkningar, utnyttjande av beviljade anslag, om föredragning av och initiativ i ärenden som ankomma på vederbörande styrelse, om öppnande av post och anbud, om inköpsrätt, avgivande av budgetförslag m. m.[23]

Ganska vanligt är också att överordnad befattningshavare i instruktion tilldelats ett allmän förmansskap över underställd

[22] I § 8 givas särskilda regler om fel och försummelse i tjänsten. Se även de vittgående disciplinära bestämmelserna i 1947 års tjänstereglemente för Stockholm (§ 10).

[23] Uppgifterna från Svenska stadsförbundets handlingar.

[24] Se t. ex. Kommunal författningssamling för Uppsala stad s. 188 (gasverksföreståndare), 202 (tillsyningsman), 223 och 225 (stadsingenjör) och 233 (hälsovårdsinspektör).

personal[24] eller att om tjänsteman stadgas, att han är skyldig att lämna det biträde vartill han anmodas.[25] — Herlitz antager en allmän lydnadsplikt för kommunaltjänstemännen i förhållande till de kommunala förvaltningsorganen.[26]

Egenheten i de kommunala befattningshavarnas tjänsteplikt kommer till ett mycket markant uttryck däri, att den är underkastad straffrättslig sanktion. Sålunda återfinnas i SL 25:16 bestämmelser om uppsåtligt brott av tjänsteman för egen fördel eller för att annan gynna eller skada, eller eljest till kränkning av allmän eller enskild rätt eller säkerhet eller uppsåtligt underlåtande av sin ämbetsplikt. Alla uppsåtliga, ej särskilt angivna brott äro således ej hänförliga under denna bestämmelse utan endast de, vilka förövats med ovannämnda speciella avsikt. En kompletterande regel gives i § 17 med straff för sådan tjänsteman, som visat vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet i sitt ämbete. Denna bestämmelse handlar sålunda dels om sådana fall av uppsåt, som ej gå in under det förutnämnda stadgandet, dels om ouppsåtliga brott. Att vårdslöshetsbehandlingar straffbelagts har bl.a. motiverats med att allmänheten ofta är direkt beroende av att en tjänsteman utför sina åligganden noggrant och omsorgsfullt. Denna synpunkt har givetvis särskilt framträtt, då arbetstagare i sin tjänsteutövning kommit i kontakt med allmänheten såsom fallet är med t.ex. exekutionsbetjänt, polisman och kommunikationspersonal.[27]

I straffrättskommitténs förslag har vid bestämmandet av de generella ämbetsbrotten helt uteslutits rekvisitet i ämbete och i stället har lagts till grund den bestämning, som företrädesvis ansetts avgörande redan enligt gällande rätt, nämligen åsidosättande av tjänsteplikt. Kommittén anser att en hänvisning till ämbetsmannens tjänsteplikter bereder avsevärt större säkerhet i det rättsliga bedömandet än en fordran på sådant

[25] Kommunal författningssamling för Uppsala stad s. 190 och 191 (sekreterare).

[26] Herlitz i NAT 1937 s. 20.

[27] Schmidt i Verksamhetsberättelse 1945 s. 122.

samband med ämbetet, som kan härledas ur det flertydiga och obestämda uttrycket "i ämbetet". Innehållet av de med varje särskild befattning förenade tjänsteplikterna framgår nämligen till allra största delen av uttryckliga bestämmelser i lag, instruktion eller annan författning eller av särskilda föreskrifter eller befallningar av förman och i sista hand ämbetets beskaffenhet med de varierande krav i skilda avseenden, som kunna härledas ur olika tjänster. Även om man därigenom icke erhåller uttömmande ledning, framgår dock i det stora flertalet fall en bestämd gräns mellan vad som är och icke är föremål för en tjänsteplikt. Även oskrivna regler måste härvid uppmärksammas. På det område, där uttryckliga föreskrifter saknas kan en praktiskt kännbar ovisshet på ett enkelt sätt undanröjas för framtiden genom att i instruktion eller eljest meddelas uttrycklig föreskrift.[28]

Med dessa utgångspunkter, vilka i princip äro giltiga även enligt gällande rätt, har kommittén föreslagit följande bestämmelser. I förslagets § 1 stadgas bl.a.: "Missbrukar ämbetsman sin myndighet eller eljest sin ställning genom att företaga eller underlåta tjänsteåtgärd med uppsåt att tillfoga det allmänna eller någon enskild skada eller förfång, dömes, där ej gärningen utgör förskingring eller annan trolöshet eller eljest är särskilt belagd med straff, för tjänstemissbruk till avsättning eller suspension." I § 5 heter det: "Åsidosätter ämbetsman vad honom åligger enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild befallning eller tjänstens beskaffenhet, evad det sker med uppsåt eller oaktsamhet, oförstånd eller oskicklighet, dömes, där ej gärningen utgör tjänstemissbruk eller eljest är särskilt belagd med straff, för tjänstefel till böter eller suspension."

Det förhöjda straffansvaret innebär utan tvivel ett understrykande av det allmänna subordinationsförhållande, som omedelbart anses härröra ur befattningshavarens inordnande i ett offentligrättsligt tjänstemannasystem av över- och under-

[28] SOU 1944: 69 s. 405 och 406.

ordnade. Sundberg har i senaste pplagan av "Kommunalrätt" framhållit, att alla kommunala tjänstemän med ämbetsansvar torde vara underkastade lydnadsplikt.[29].

Med en sådan lydnadsplikt kunde utan tvivel också ett kollektivavtal vara svårt att förena. Detta gäller naturligtvis främst intagande i avtal av bestämmelser i skilda avseenden om arbetstagarnas skyldigheter i tjänsten. Emellertid skola vi ej närmare ingå på detta spörsmål.

De i ämbetsansvaret liggande tjänsteplikterna anses emellertid innefatta även ett krav på att tjänstemannen fullgör sin tjänstgöring tills anställningen upphör genom erhållet entledigande. Endast undantagsvis förekomma i de offentliga tjänstemännens instruktioner uttryckligt stadgande i detta avseende. Så är emellertid fallet i instruktionerna för de statliga kommunikationsverken.[30] I dessa bestämmelser stadgas, att en tjänsteman, som lägger hinder i vägen för tjänstens punktliga fullgörande genom nedläggande av arbetet, utan att ledighet eller avsked beviljats honom, eller genom otillbörligt fördröjande av arbetet eller som inför samlade befattningshavare inom verket uppmanar till sådan handling, skall, där handlingen icke faller inom allmän lag, anses därigenom hava gjort sig skyldig till sådant tjänstefel, varå avsättning kan följa. Denna bestämmelse härrör från ett förslag av en löneregleringskommitté 1907, vilken anförde, att stadgandet ej vore någon nyhet och att samma påföljd redan då gällde för en dylik förseelse, men att det synts kommttén riktigt, att ett så tydligt stadgande infördes, att varje tvivel om personalens skyldighet i detta avseende vore uteslutet.[31] — Doktrinen har

[29] Sundberg s. 92.
[30] [31] SOU 1939: 19 s. 18 och 21.

även allmänt antagit strejkförbud för statliga och kommunala tjänstemän.[32] [33]

I denna konsekvens av ämbetsansvaret synes det ock vara möjligt att söka svaret på det spörsmål, vi nu behandla. Detta sammanhänger därmed att reglerna i SL 25: 22, såsom vi visat i Kap. II, kommit att användas som gränslinje inom viss del av arbetsrätten. Lagen den 11 september 1936 om förenings- och förhandlingsrätt är sålunda enligt § 1 icke tillämplig beträffande sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsansvar. För dessa arbetstagare har en särskild förhandlingsordning tillskapats genom lagen den 17 maj 1940 om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.

Till grund för 1936 års lag ligger tankegången, att arbetstagaren endast när han förhandlar med arbetsgivaren genom sin organisation kan utöva ett verkligt medinflytande på löne- och arbetsförhållandena.[34] Med förhandlingsrätt förstås enligt lagen rätt att påkalla förhandling rörande reglering av anställningsvillkoren, ävensom rörande förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Förhandlingsrätt tillkommer å ena sidan arbetsgivaren eller förening av arbetgivare, vari han är medlem, samt å andra sidan förening av arbetstagare, vari de ifrågavarande arbetstagarna är medlemmar.

Förhandlingsrätten för en part medför skyldighet för motparten att träda i förhandling samt att framlägga förslag om lösning av förhandlingsfrågan. Skulle samförstånd ej kunna åstadkommas, kan behandlingen av tvisten fortsättas i den ordning, som anvisas i 1920 års lag om medling av arbets-

[32] Sundberg s. 92, Myrberg s. 13, Westman i FT 1941 s. 336, Schmidt i FT 1945 s. 126, Andersen s. 157 ff samt i NAT 1930 s. 142 ff, Bergendal s. 556 f, Ståhlberg s. 291 samt SOU 1938: 56 s. 14 och 37. Se ock NAT 1922 s. 1 ff och 1928 s. 102 ff samt Thyrén s. 107 och Rhyne, där ett stort antal uttalanden återfinnes.

[33] I lag 26.7.1947 om särskilda åtgärder för polisverksamhetens upprätthållande i vissa fall har tjänstgöringsskyldigheten särskilt fastslagits för en grupp kommunalanställda.

[34] SOU 1935: 59 s. 104.

tvister. Emellertid innehåller 1936 års lag (kap. 3) bestämmelser om förhandlingsrättens utövande i sådant fall, då huvudorganisation av arbetstagare genom sin styrelse avgivit förklaring, att organisationen underkastar sig en i § 16 angiven fredsförpliktelse, vilken då även enligt § 9 blir gällande för arbetsgivareparten i förhållande till föreningen och dess medlemmar. Under dessa betingelser gälla icke bestämmelserna i lagen om medling i arbetstvister, utan i stället äger envar av parterna, därest förhandlingarna ej lett till resultat, att begära utseendet av opartisk ordförande för att leda förhandlingarna. Uppnås icke genom opartisk ordförande enighet och kan ej heller överenskommelse träffas om frågans hänskjutande till skiljedom, så återstår, såvitt gäller tolknings- och tillämpningsfrågor, endast att överlämna saken till allmän domstol — eller såvitt rör kollektivavtal till arbetsdomstolen. Gäller det däremot frågor om införande eller ändring av bestämmelser, som reglera anställningsförhållandet, skall ordföranden på begäran av part hos socialstyrelsen hemställa om tillsättande av en skiljenämnd för frågans lösning. Nämnden har ej makt att avkunna något bindande utslag men har möjlighet att öva press på parterna genom hot att offentliggöra det framlagda förlikningsförslaget. Blir förslaget ej antaget av parterna före viss av nämnden utsatt dag, så kan den genom registreringen uppkomna fredsförpliktelsen uppsägas och parterna kunna tillgripa stridsmedel.

Karakteristiskt för 1936 års förhandlingslag är, att parterna vid förhandlingsbordet äro likställda. Enligt de sakkunniga kunde med denna förhandling ej allenast förstås en allmän petitionsrätt eller en rätt att genom organisationen göra framställningar. Förhandling förutsatte, att frågorna ventilerades och att skäl gåvos och togos. Kommittén framhöll, att förhandlingsrättens begrepp kunde anses innefatta ett krav på att förhandlingarna ledde till ett resultat, nämligen enighet mellan parterna.[35] I arbetsdomstolens ovan refererade dom 1939: 24 framhölls också, att 1936 års lag måste antagas vila

[35] SOU 1935: 59 s. 73 och 105.

på den förutsättningen, att förhandlingar, som öppnas enligt lagen, *kunna* resultera i ett kollektivavtal.[36] Ett stöd härför vinnes också i propositionen med förslag till lag om förenings- och förhandlingsrätt. Departementschefen yttrade nämligen, att förhandlingsrätten för sådana offentliga tjänstemän, som *icke hade strejkrätt,* ej borde regleras i förevarande sammanhang. Därför borde från lagens tillämpningsområde undantagas sådana arbetstagare i statens eller kommunens tjänst, som voro underkastade ämbetsansvar.[36]

För de kommunala arbetstagare, vilka äro underkastade ämbetsansvar och sålunda sakna strejkrätt, har senare tillskapats en speciell förhandlingsordning av helt annan karaktär. Enligt KFörhL utövas förhandlingsrätten av sådan kommunaltjänstemannaförening, som avser att tillvarataga medlemmarnas intressen som arbetstagare och vilken socialstyrelsen tillerkänt sådan rätt. Å kommunens vägnar föres förhandlingarna av den kommunalmyndighet, som har att handlägga frågan, eller av ombud, som myndighet i särskilt fall utsett. Kommunalmyndigheten utser även ordförande att leda förhandlingarna samt protokollsekreterare. Förhandling, som kan ske i muntlig eller skriftlig form, må äga rum beträffande tjänstemännens allmänna *anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor,* ävensom beträffande tillämpningen av sådana villkor (§ 6). Enligt § 7 föreligger en skyldighet för myndighet att delge tjänstemännens organisationer utkast till nya eller ändrade anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor innan myndigheten avger slutligt förslag. Kommunalmyndighet är ävenså skyldig att till saklig prövning upptaga framställningar från tjänstemännens sida.

[36] På samma sätt arbetsdomstolens ordförande i Kungl. prop. 1940: 4 s. 21 ff, Westman s. 36 och Schmidt i Verksamhetsberättelse 1945 s. 123. Se även Wallin i SST 1942 s. 243.

[36] Kungl. prop. 1936: 240 s. 00 samt SOU 1939: 19 s. 15.

Emellertid bygger denna lagstiftning uppenbarligen på principen, att parterna i förhandlingsförfarandet ej uppträda som jämställda parter, och förhandlingarna tänkas ej resultera i en överenskommelse. Den slutliga bestämmanderätten ligger hos myndigheten ensam. I § 1 uttryckes detta på följande sätt: "Kommunala tjänstemän äga rätt att beträffande de i § 6 nämnda frågorna förhandla med vederbörande kommun, dock utan att inskränkning därigenom göres i kommunen eller kommunalmyndighet enligt lag eller författning tillkommande beslutanderätt". Att avsikten med förhandlingsordningens införande endast varit att giva de kommunala tjänstemännen tillfälle till samråd med kommunalmyndigheterna framgår även klart av förarbetena.

De sakkunniga — som även hänvisa till uttalanden av kommunaltjänstemannasammanslutningar, vilka framhållit att en förhandlingsordning givetvis ej kunde medföra någon rubbning i kommunalmyndigheternas ensamma beslutanderätt — menade sålunda, att "bindande avtal" mellan tjänstemän och kommun icke kunde komma till stånd på förhandlingsvägen eftersom såväl den kommunala självbestämningsmakten som ifrågavarande arbetstagares ställning såsom tjänstemän utgjorde ett hinder härför. Ej heller kunde i denna förhandlingsordning inrymmas rätten att träffa en preliminär överenskommelse om villkoren.[37]

I yttrandena underströkos dessa synpunkter. Sålunda framhölls angående en allmän översyn av förhandlingslagarnas allmänna avgränsning, att en sådan naturligtvis borde ske med beaktande särskilt av det förhållandet, att de grupper, vilka fördes in under särförfattningarna för stats- och kommunalanställda, betogos strejkrätt och även fråkändes befogenhet att sluta kollektivavtal.[38] Socialstyrelsen poängterade att den kommunala förhandlingsordningen bl. a. innebure, att tjänstemännen finge tillfälle att inför myndigheterna framföra sina synpunkter på anställningsvillkoren. Däremot skedde ej genom

[37] SOU 1938: 56 s. 60.
[38] Prop. s. 20.

förhandlingarna någon ändring i den beslutanderätt, som eljest tillkomme myndigheterna. Detta framginge av bestämmelserna i förslagets § 1. Enligt socialstyrelsens mening vore det därför icke riktigt att till den föreslagna förhandlingsordningen hänföra sådana grupper kommunalanställda, som kunde vara berättigade att sluta kollektivavtal.[39] TCO och Sveriges kommunaltjänstemannaförbund hade slutligen ej något att invända mot att förhandlingsrätten blott komme att innefatta en rätt till överläggning och samråd men däremot ej regelmässigt syftade till att åvägabringa avtal mellan parterna. Däremot vore det organisationernas mening, att en preliminär överenskommelse skulle kunna träffas mellan kommunen och arbetstagareorganisationen.[40]

Departementschefen erinrade om att förhandlingarna enligt 1936 års lag regelmässigt syftade till åstadkommande av kollektivavtal mellan parterna. Det oeftergivliga kravet på kontinuitet i det kommunala arbetet fordrade emellertid, att innehavare av de ansvarsfullare tjänsterna inom den kommunala förvaltningen anställdes under mindre lösliga former än arbetsmarknadens vanliga. Därför måste ock en förhandlingsordning för dessa kommunala tjänstemän i väsentlig grad skilja sig från den ordning, som befunnits lämplig att lagfästa för arbetare hos stat och kommun samt för de i enskild tjänst anställda arbetstagarna. De sakkunnigas lagförslag utginge också därifrån, att genom införandet av stadgar om förhandlingsordning ej något intrång skulle ske i kommun eller kommunalmyndighet enligt lag eller författning tillkommande beslutanderätt: "Mot denna utgångspunkt för lagstiftningen har jag icke något att erinra."[41]

Starka skäl synas tala för den meningen, att gränsdragningen i de båda förhandlingslagarna måste uppfattas så,

[39] Prop. s. 25 f. — De sakkunniga hade, såsom vi omnämnt i Kap. II, föreslagit, att lagen skulle omfatta kommunala tjänstemän med ämbetsansvar men därutöver även sådana, som innehade befattningar upptagna i kommunal lönestat och tjänsteförteckning.

[40] Prop. s. 46.

[41] Prop. s. 32 och 48.

att därigenom ett uppdelande skett av den kommunala personalen i en grupp, för vilken kollektivavtal må slutas, och i en annan, för vilken det ej ansetts tillrådligt att öppna möjlighet till sådana avtal och därmed till de med kollektivavtal traditionellt förbundna stridsåtgärderna.[41 a]

Med hänsyn till den uppgift, som tilldelats ämbetsansvaret i de förhandlingsordningar, som tillskapats för olika kommunala arbetstagare samt med hänsyn till bestämmelserna i KFörhL om förhandlingsrättens föremål synes också det antagandet riktigt, att 1942 års rättsfall kan betraktas som en bekräftelse på att gällande rätt icke medger de kommunala myndigheterna rätt att träffa kollektivavtal i frågor om *anställnings-, arbets- och avlönings*villkoren för sådana arbetstagare, vilka äro underkastade strafflagens regler om ämbetsansvar.[42]

[41 a] Det må framhållas, att kollektivavtalslagen ej innehåller bestämmelser, som skulle innebära hinder mot kollektivavtal, vari bestämmelser intagits om strejkförbud. Se Bergström, S., Kollektivavtalslagen. Studier över dess huvudprinciper. Akad. avh. Uppsala 1948. (s. 27 not 6)

[42] Jfr straffrättskommittén (SOU 1944: 69 s. 435), som i anslutning till arbetsdomstolens dom 1939: 24 uttalat, att det vore otvivelaktigt, att ett kollektivavtal skulle kunna innebära hinder för ett fullständigt genomförande av ämbetsansvaret såvitt angår i avtalet meddelade bestämmelser om anställnings- och arbetsvillkor, medan sådant hinder ej syntes kunna föranledas av ett till avlöningsvillkor begränsat kollektivavtal. — Arbetsdomstolens ordförande har dock till propositionen med förslag om ändring av strafflagen (Kungl. prop. 1948: 80 s. 60) yttrat, att även kollektivavtal beträffande avlöningsfrågor vore att betrakta som principiellt uteslutet, särskilt som kollektivavtal finge anses förutsätta strejk.

Kap. VIII.

NÅGRA IAKTTAGELSER OM DE KOLLEKTIVAVTALSANSTÄLLDAS ÄMBETSANSVAR.

Med utgångspunkt från vår uppfattning om ämbetsansvarets betydelse enligt gällande rätt i fråga om de kommunala myndigheternas befogenhet att sluta kollektivavtal med personalen samt med hänsyn till det resultat, vi kommo fram till dels i Kap. IV vid framställningen av kollektivavtalets ökade utbredning, dels i Kap. VI genom den där lämnade redogörelsen för ämbetsansvarets tillämpning på kommunala arbetstagare, synas nu vissa iakttagelser kunna göras angående den kollektivavtalsanställda personalens ämbetsansvar.

Redan en flyktig granskning av å ena sidan översikten å s. 164 och 173—177 och å den andra rättsfallssamlingen å s. 219—231 synes giva vid handen, att det finnes anledning antaga, att vissa kollektivavtalsanställda grupper äro underkastade ämbetsansvar, och att sålunda kollektivavtalen för dessa kategorier ej stå i samklang med fastställda rättsnormer.

Förf. vill understryka, att för det övervägande flertalet av de redovisade kollektivavtalsgrupperna gälla s. k. fullständiga avtal, d.v.s. avtal, vari anställningsvillkoren i sin helhet reglerats. Endast undantagsvis torde kollektivavtal förekomma, vilka endast reglera avlöningsvillkoren. Härav följer, att en skiljaktig uppfattning om hur långt ämbetsansvarets

verkningar sträcka sig, ej kan äga någon nämnvärd inverkan på en sådan granskning, som företages i detta kapitel.[1]

Av skilda anledningar ger en undersökning av det föreliggande materialet ej alltid möjlighet till säkra iakttagelser. Detta beror bl.a. därpå, att det rättsfallsmaterial, som föreligger, är ganska begränsat i fråga om de lägre befattningshavarna. Därtill kommer, att man endast sällan kan utläsa vilka synpunkter, som i de enskilda fallen varit vägledande för avgörandet. Arbetsdomstolens domar synas i detta avseende vara mest upplysande, och i all synnerhet gäller detta i de fall, då domstolen haft anledning att bedöma arbetsledarebegreppet i 1936 års lag. Emellertid uppvisa arbetstagarefunktionerna så många varianter, särskilt när det gäller det allmänna självständighetskriteriet, att det kan vara svårt att göra några iakttagelser.

Framförallt bottna emellertid svårigheterna i att de lokala kollektivavtalen ofta sakna eller endast innehålla mycket knapphändiga upplysningar om arbetstagarnas funktioner. De upplysningar, som på annat sätt kunnat inhämtas, äga slutligen ej sin plats i en framställning av denna art. God vägledning finner man däremot i något fall i landstingsavtalet och städernas sjukhusavtal, vilka ibland angiva befattningshavarnas ställning och funktioner. Härtill kommer, att tjänsteorganisationerna inom sjukhusförvaltningen med tiden fått en mycket fast utformning.

Trots de påvisade osäkerhetskällorna kan man tämligen ofta

[1] Förf. har ej heller ansett det vara nödvändigt att undersöka i vad mån "ofullständiga" avtal finnas. Enligt fackförbunden är emellertid förhållandet sådant endast i undantagsfall. Brandpersonalen utgör en osäker grupp. Fullständiga avtal finnas emellertid även för dessa på några platser, t.ex. Gävle. — Svårigheter finnas emellertid också att avgränsa avlöningsbestämmelserna från övriga. Enligt Kommunalarbetareförbundets praxis räknas t.ex. ej semester och sjukvårdsersättning till avlöningsvillkoren.

göra säkra iakttagelser. Sålunda är avgörandet lätt i sådant fall, då man finner att kollektivavtalsanställd befattningshavare, tillhörande en i vissa avseenden enhetlig arbetstagaretyp, genomgående dömts enligt 25: 22. Brandpersonalen t.ex. kan sägas tillhöra en sådan arbetstagaretyp, vilken av kända skäl överallt uppvisar samma enhetliga drag, och om vars straffsrättsliga ansvar ingen tvekan uppstått.[2] (Se t.ex. rättsfallen I: A: 13 och 14 samt I: B: 15.) — Enligt straffrättskommitténs förslag hänföres även spårvägspersonalen i straffrättsligt avseende till en på liknande sätt enhetligt utformad arbetstagaretyp,[3] under det att det för närvarande kan vara svårt att avgöra ämbetsansvarets utsträckning.[4] I rättspraxis ha emellertid spårvagnsförare (I: A: 15 och I: B: 28), spårvagnskonduktör (I: B: 29) och spårvagnsreparatör (I: B: 30) dömts enligt 25: 22.[5]

Även beträffande den kommunala socialvården behöver avgörandet ibland ej heller bereda någon tvekan. Detta gäller, liksom inom övriga förvaltningsgrenar, i sådana fall, då det är fråga om typiska chefsbefattningar, eller då självständigheten i arbetet, ansvaret och arbetsledningen är särskilt markant. Detta synes t.ex. gälla de genom lokala kollektivavtal anställda, ovan omnämnda föreståndarinnorna vid uppfostringsanstalter och vårdhem samt husmoder och föreståndare för fattigvård. (Se I: B: 11 och II: A: 19). På samma sätt torde man kunna antaga, att de olika socialvårdstjänstemännen äro underkastade ämbetsansvar. (I: A: 4 och I: B: 12 och 13.)

Större tveksamhet uppstår vid bedömandet av sjukvårds- och ekonomipersonalen vid landstingens och städernas lasarett och sjukstugor.

[2] Se även SOU 1944: 69 s. 438.
[3] SOU 1944: 69 s. 440.
[4] Jägerskiöld i FT 1942 s. 143 ff.
[5] I samtliga fall utom tre synes § 22 st. 2 ha tillämpats.

Avtal finnas visserligen ej för den examinerade sjukvårdspersonalen, sjuksköterskorna,[6] men däremot äro avtal allmänt förekommande för sinnessjuksköterskor, vårdare, undersköterskor och s.k. examinerade barnsköterskor. Denna lägre sjukvårdspersonal skiljer sig ofta betydligt från den övriga, därigenom att den ofta saknar eller äger mycket kortvarig utbildning, t.ex. en 8 veckors landstingskurs eller motsvarande utbildning.[7] Det kan diskuteras, huruvida vissa av dessa arbetstagare i själva verket kunna anses tillhöra en mera kvalificerad grupp än sjukvårdsbiträden, vilka (III: 2 undantagits från straffansvar. När det gäller examinerade barnsköterskor framgår gruppens likhet med biträdespersonalen bl.a. därav, att landstingsavtalets protokollsanteckningar (s. 33) bl.a. stadgar, att vid tillsättandet av sådan befattning skall i fråga om kvalifikationer sjukvårdsbiträde med minst två års väl vitsordad tjänstgöring likställas med barnsköterska på anstalt. I fråga om vårdpersonalen vid sinnessjukhus är likväl ansvaret betydande, och denna personal kan även intaga arbetsledareställning, såsom fallet t.ex. är med förste sinnessjukvårdare.[8] Skäl kunde därför finnas att antaga, att denne vårdpersonal vore underkastad ämbetsansvar.[9] Detsamma torde gälla sådan vårdarinna å skol- och vårdhem, som enligt städernas sjukhusavtal visserligen hänföres till den lägre sjukvårdspersonalen, men som likväl åligger att självständigt och stadigvarande handhava ansvaret för grupper av intagna eller särskild avdelning — Självständighets- och arbetsledningskriterierna torde även medföra ansvar för visst slag av tandsköterskor och tandtekniker, för vilka lokala kollektivavtal finnes, men som eljest äro upptagna i landstingsreglementets tjänsteförteckning (Bil. 3 a.).

Vad ekonomipersonalen beträffar upptaga vi den däri ingående arbetsledaretypen till granskning i samband med dis-

[6] Rättsfallen I: A: 3, I: B: 9 och II: B: 48.
[7] Se t.ex. Städernas sjukhusavtal s. 28.
[8] Landstingsavtalet s. 35.
[9] Se ock SOU 1944: 69 s. 439. Se även rättsfallet II: B: 8.

kussionen om städernas arbetsbefäl. Återstående grupper, tvättmästare, tvättföreståndare och kokerska, synas oss — i det senare fallet under särskilda betingelser — kunna hänföras till den grupp, som är underkastad ansvar. Föreståndare vid regementes tvättinrättning med uppgift att leda och övervaka verksamheten har i fallet II: A: 13 dömts enligt 25: 22. Det finnes anledning antaga, att liknande uppgifter åligga t.ex. sådan tvättföreståndarinna, som förestår tvättinrättning, vilken ombesörjer tvätten för en eller flera anstalter med ett sammanlagt platsantal av minst 225.[10] På liknande sätt torde sådan kokerska få bedömas, vilken jämväl tjänstgör såsom köksföreståndarinna, självständigt handhar skötseln av anstaltens kök samt självständigt har att besluta om erforderliga inköp och rekvisitioner.[11]

Liknande iakttagelser kunna göras inom övriga redovisade kommunala verksamhetsgrenar. Det torde sålunda inte vara tvivel underkastat, att sådana chefsbefattningar som föreståndare och chef för vatten- och elverk, renhållningsverk, badhus, kyrkogårdsföreståndare, ångbåtsbefälhavare, kamrer, kassör och expeditionsföreståndare vid kristidsnämnd, äro underkastade ämbetsansvar. (Se I: A: 10 och jfr I: A: 1 och 2 samt II: B: 46.) Detsamma torde emellertid också gälla föreståndare för parker, trädgårdsmästare, föreståndare för blomsterhandel och föreståndare för vedgård, i allsynnerhet som ekonomisk förvaltning ofta är anförtrodd denna personal.

Bl. a. den genom ekonomisk förvaltning poängterade förtroendeställningen har också i praxis medfört ämbetsansvar för viss personal vid gas- och elverk: uppbördsman, inkasserare, avläsare (I: A: 17 och I: B: 22). Kollektivavtal finnas i stor utsträckning för denna personal.

Oavsett huruvida medelsförvaltning ingått i arbetsuppgiften

[10] Landstingsavtalet s. 34 f.
[11] Städernas sjukhusavtal s. 32.

har däremot kontorspersonalen inom samtliga förvaltningsgrenar och inom olika lönegrader hänförts under 25:22. Se t.ex. I:B:9 (syssloman), I:B:11 (kamrer), I:B:23 (kassörska), I:B:24 (kontorist) samt I:B:25 (kontorsskrivare). Kollektivavtal finnas för dessa grupper i viss utsträckning. Huruvida kontorsbiträden — utom vid statens kommunikationsverk (II:B:67) — äro underkastade ämbetsansvar kan vara tvivelaktigt. — Det som nu sagts torde även gälla de lägre tekniska tjänsterna inom städernas allmänna arbeten. Vid dessa arbeten förekomma även kollektivavtal för t.ex. förrådsföreståndare och förrådsman. Deras funktioner äro utpräglade förtroendefunktioner, och de torde, liksom i fallen II:B:7 (förrådskonstapel) och II:B:13 (civilanställd förrådsman) vara underkastade ämbetsmannaansvar, i all synnerhet som arbetsledning uppenbarligen ingår som ett led i deras arbete.

Angående det arbetsbefäl, vilket inom så gott som samtliga förvaltningsgrenar finnes upptaget bland den kollektivavtalsanställda personalen, är det synnerligen vanskligt att komma till något resultat. Som vi förut nämnt intaga de arbetsledare, som avses i 1936 års förhandlingslag, regelmässigt tjänstemannaställning, men bland de undantag, som otvivelaktigt finnas, är det svårt att tillämpa de vägledande synpunkter, som uppställts av arbetsdomstolen i en serie tidigare omnämnda domar (Kap. IV s. 111 f), därför att kollektivavtalen icke ge besked om arbetsledningens uppgifter. Därjämte får man komma ihåg, att de kommunala arbetsföretagen på grund av den kommunala friheten att gestalta dessa förhållanden ständigt kommit att i viss grad utforma de arbetsledande funktionerna mycket växlande och därjämte ibland använda yrkesbenämningar, som icke ge klarhet i vad som därmed avses. Vi anse det därför icke möjligt att företaga en granskning av det skiftande material, som här föreligger, i all synnerhet som uppenbarligen likartade benämningar förekomma för olikartade arbetsfunktioner. Vid ett studium av avtalen ha vi emellertid fått ett intryck av att sådant arbetsbefäl, som är underkasat ämbetsansvar, i vissa fall är anställt medelst kollektivavtal. Ett exempel härpå erbjuda befattningarna som schakt-

mästare och schaktmästarbiträde, vilka dömts efter 25:22 i fallen I:A:9 och I:B:19. (Jfr även I:A:8 [verkmästare], I:B:16 [vägmästare]; jfr även II:B:18 och 45.) Liknande arbetsbefäl kan förmodligen påträffas i undantagsfall inom t.ex. grupperna övermontör, reparationsförman, maskinist och arbetsförman.

Av sjukhusavtalen kunna vi utläsa, att maskinistgruppen innehåller arbetstagare, som utöva arbetsbefäl över dem underställda maskinister,[12] samt att det särskilda ansvaret stundom poängteras.[13] I denna grupp finnas därför möjligen arbetstagare med ämbetsansvar, och som vi förut omnämnt har också i ett fall (II:A:12) maskinist dömts enligt 25:22, och av en arbetsdomstolens dom (III:9) ansåg vi oss kunna utläsa, att i fallet omnämnd förste maskinist vore tjänsteman i tsraffrättslig mening.

I landstingsavtalet stadgas också, att med arbetsförman skall avses ladugårdsförman, jordbruksförman och tillsyningsman vid sinnesslöanstalt och arbetshem.[14] Denna yrkesbeskrivning kan otvivelaktigt ge rum för en rätt omfattande arbetsledning, därest jordbruksverksamheten vid anstalten är tillräckligt omfattande. Dessa benämningar förekomma vid städernas lokala avtal tillsammans med benämningarna befallningsman och rättare. Enligt uppgift är det här ibland fråga om typisk arbetsledning. Detta bestyrkes också av yrkesbeskrivningen i 1946 års kollektivavtal för Svenska lantbrukstjänstemannaföreningen,[15] där med befallningsman avses tjänsteman, vilken efter ägarens eller överordnads överinseende leder, fördelar och kontrollerar de praktiska arbetena vid jordbruket. I särskild anmärkning jämställes med befallningsman sådan rättare, som ej annat än tillfälligtvis deltager i arbete, som utföres av honom underställd personal, och vilken har samma befogenheter som befallningsman.

[12] Landstingsavtalet s. 37.
[13] Städernas sjukhusavtal s. 37.
[14] Landstingsreglementet s. 35.
[15] ADD 1946:26.

Slutligen må ifråga om vaktmästarepersonalen vid skilda kommunala inrättningar endast erinras om att domstolarna enstämmigt undantagit dem från ämbetsansvar. (III: 1, 3 och 7.)

Det är alltså tydligt, att kollektivavtalsformen kommit till icke ringa användning för sådana arbetstagare, vilka äro underkastade strafflagens regler om ämbetsansvar.

I nedanstående tabell ha sammanförts sådana yrkeskategorier eller enskilda kollektivanställda, om vilka förf., med hänsyn till att domstolarna från ansvar endast undantagit mycket typiska biträdestjänster, anser att man med ganska stor säkerhet vågar säga, att de äro underkastade ämbetsansvar. Reservation göres därvid för det lägre arbetsbefälet, om vilket endast torde kunna sägas, att gruppen i undantagsfall innefattar sådana arbetstagare, som äro underkastade ämbetsansvar.

Föreståndarinna för vårdhem	Socialvårdssyssloman
Föreståndarinna för uppfostringshem	Barnavårdsman
Föreståndare för fattigvården	Förste sinnessjukvårdare
Husmor	Sinnessjukvårdare
Kokerska	Sinnessjuksköterska
Tillsyningsman	Undersköterska
Hälsovårdstillsyningsman	Vårdarinna å skol- och vårdhem
Socialvårdsassistent	Hemvårdarinna
Socialvårdstjänsteman	Tandtekniker

Kommunalkamrer	Kontorist
Kommunalkassör	Expeditionsföreståndare vid kristidsnämnd
1:e och 2:e bokhållare	I:e mätare
Stadsbokhållare	
1:e och 2:e kontorist	

Brandmästare	Brandman
Brandförman	
Spårvägspersonal	Ångbåtsbefälhavare
Föreståndare för elverk	Föreståndare för blomsteraffär
Föreståndare för vattenverk (och motsvarande)	Kyrkogårdsföreståndare
Föreståndare för renhållningsverk	Trädgårdsmästare
Föreståndare för badhus	Föreståndare för kommunal vedgård
Föreståndare för parker och planteringar	Förrådsföreståndare
	Tvättmästare
	Tvättföreståndarinna
Inkasserare	Mätarekontrollant
Mätareavläsareförman	Förrådsförman
Mätareavläsare	
Schaktmästare	Reparationsförman
Arbetsförman	Övermontör
Befallningsman	Maskinmästare
Rättare	1:e maskinist

Med hänsyn till det anförda torde det också vara berättigat att säga, att de regler, som i gällande rätt tilldelats uppgiften att uppdraga en gräns mellan de kommunala arbetstagarna i anställningsavseende, ej alltid särdeles väl fyllt sin funktion.

Detta intryck förstärkes, om man erinrar om de redan i Kap. III omnämnda specialbestämmelserna i landstingsregle-

mentet, vilka i form av överenskommelser mellan landstinget och arbetstagareorganisation fogats till reglementets allmänna bestämmelser.[16] Dessa bestämmelser avsågo mycket kvalificerad personal: barnmorskor, sjuksköterskor, föreståndarinnor av olika slag, tandläkare, underläkare och kuratorer, vilken personal utan tvekan måste anses vara underkastad ämbetsansvar.

[16] Landstingsreglementet s. 35 ff.

Pris kr. 12:50

FYLGIATRYCK